

UNIVERSITE MONTPELLIER III – PAUL VALERY

Arts et Lettres, Langues et Sciences Humaines et Sociales
UFR IV Sciences Economiques, Mathématiques et Sociales
Département d'Administration Economique et Sociale

Quel(s) apport(s) des Sociétés coopératives d'intérêt collectif dans la gestion de l'eau ?

Par Jean HUET.



Mémoire présenté pour l'obtention du Master Professionnel 2^{ème} année mention
Management – Ressources Humaines, Développement Social spécialité « Développement
Social », parcours Gouvernance et Administration des organisations de l'Economie Sociale
et Solidaire.

Sous la direction de **Delphine VALLADE.**

Septembre 2013



REMERCIEMENTS

Merci à Maguy et Jean Déan pour leur relecture attentive, le temps passé à relire ce travail, leur avis et conseil pour améliorer ce mémoire.

Merci à Maria Julia Monneveux pour le temps qu'elle a consacré à relire ce mémoire et me proposer des commentaires avisés.

Merci à Marie Paule Jammet pour les commentaires formulés sur ce travail.

Merci à Romaric Crousier pour sa relecture précise de certaines parties.

Merci à Sylvie Mayer pour les corrections apportées à une bonne partie de ce mémoire.

Merci à Alix Margado, un maître d'apprentissage à l'écoute et disponible, généreux en conseil, ouvert pour toutes discussions.

Merci à Adelphe de Taxis du Poët avec qui j'ai travaillé un an à la CG Scop, et qui m'a également apporté ses conseils, ses réflexions sur mon travail.

Merci à Catherine Friedrich pour ses conseils sur la méthodologie de recherche.

Merci à toutes les personnes qui ont accepté de me rencontrer¹, de m'expliquer selon leur point de vue le fonctionnement des services publics de l'eau, et de leur intérêt pour mon travail.

Merci aux personnes qui ont accepté de participer à la rencontre que nous avons organisé le 16 juillet à la CG Scop² intitulé « Utiliser le statut Scic peut-il changer quelque chose à la gestion de l'eau ? ».

Merci en particulier à Jean-Luc Touly et à Marc Laimé pour leur aide précieuse en tant qu'animateurs des deux ateliers le 16 juillet.

Merci enfin à Delphine Vallade, directrice de ce mémoire, attentive et disponible.

¹ Annexe 2 - Liste des entretiens

² Annexe 4 - Liste des participants à la réunion de travail du 16 juillet

SOMMAIRE

Introduction

PARTIE 1 : Les différents niveaux de la politique publique de l'eau : orientations, modalités de gestion et enjeux

1.1. De la commune à la communauté européenne

- 1.1.1. Généralités sur les services d'eau en France
- 1.1.2. L'affirmation du bassin-versant
- 1.1.3. Le bon état écologique et le service d'intérêt général

1.2. Entre privé et public

- 1.2.1. La suprématie de la délégation de service public
- 1.2.2. Le fonctionnement de la délégation de service public
- 1.2.3. Vers une « remunicipalisation » ?

1.3. La géopolitique de l'eau

- 1.3.1. Entre l'Etat et le bassin versant
- 1.3.2. Au sein des bassins versants
- 1.3.3. Les citoyens noyés dans l'organisation de l'eau

PARTIE 2 : La coopération dans le petit cycle de l'eau

2.1. La Scic, une société moderne

- 2.1.1. La structure générale d'une Scic
- 2.1.2. Du mono-sociétariat au multi-sociétariat
- 2.1.3. Les termes du pacte de la Scic

2.2. Les prémices de la « Scic et l'eau »

- 2.2.1. Un contexte favorable
- 2.2.2. Des limites pour les élus
- 2.2.3. Les difficultés d'ordre politique et technique

2.3. La « délégation coopérative »

- 2.3.1. Définition de la « délégation coopérative »
- 2.3.2. Une nouvelle gouvernance locale de l'eau
- 2.3.3. Un modèle économique et politique à construire

PARTIE 3 : Quelle coopération dans le grand cycle de l'eau ?

3.1. Guérir plutôt que prévenir...

- 3.1.1. L'état des lieux
- 3.1.2. Les réponses curatives et palliatives
- 3.1.3. L'exemple languedocien : Aqua Domitia

3.2. ... ou prévenir plutôt que guérir ?

- 3.2.1. L'émergence difficile de la prévention
- 3.2.2. Regard sur les expériences étrangères
- 3.2.3. Les expériences françaises

3.3. La réponse coopérative

- 3.3.1. Une nouvelle voie pour la coopération et l'eau
- 3.3.2. L'intérêt de l'utilisation du statut coopératif
- 3.3.3. Un modèle à inventer

Conclusion

Bibliographie

Annexes

« Or bleu », L'EAU est une ressource naturelle précieuse, vitale, dont le partage s'avère souvent conflictuel. Notre histoire le montre. De tout temps, les civilisations ont pris soin, non sans heurts, de s'établir à proximité d'un point d'eau. L'exemple des premières villes, construites près d'un fleuve, d'une rivière ou d'une source est particulièrement significatif de cette tendance naturelle des hommes à s'ériger en maîtres et possesseurs jaloux de l'eau. Nous la consommons donc quotidiennement mais sans connaître la distribution des rôles qui se joue derrière notre robinet. Affaire de tous, l'eau se présente alors comme un bien commun dont chacun est en droit de disposer. Pourtant sa répartition cause des tensions et des rivalités (Ostrom, 2009). L'exploitation de l'eau pour l'industrie, l'agriculture et la consommation domestique pourrait être plus coopératif. Dans une approche mutualisée, collectivisée de l'eau, nous proposons d'analyser ce que pourrait être la gestion de l'eau par un statut récent apparu en 2001, la Société coopérative d'intérêt collectif (Scic), qui ouvre la voie du multi-sociétariat et du désintéressement. **C'est ainsi que la gestion de l'eau s'est posée à nous : en quoi l'utilisation du statut Scic peut-il répondre à l'aspiration des citoyens à prendre part aux choix concourant aux biens communs ? La gestion coopérative peut-elle apporter un plus aux services publics de l'eau ? La coopération peut-elle aider à mieux protéger cette ressource ?**

Toutefois prétendre développer une telle approche implique préalablement de comprendre quels sont les modes actuels d'exploitation de l'eau. Du fait de leurs missions d'hygiène, et de salubrité publique, les communes ont très tôt eu la responsabilité exclusive de la gestion des services d'assainissement et de distribution d'eau (Pezon, 2009). Initialement, l'article 97 de la loi municipale de 1884 amorce l'attribution de cette compétence à la commune quand la loi du 15 février 1902 renforce ce choix³. Mais ce n'est qu'en 2006 et la dernière grande loi sur l'eau⁴, que le législateur entérine cette compétence communale de gestion de l'eau. Dans une autre mesure, et en attirant massivement dans les grandes villes une population rurale, la Révolution industrielle a elle aussi eu d'importantes conséquences sur la gestion de l'eau. Cet exode rural a en effet profondément modifié les besoins en eau potable des villes. De nouveaux problèmes touchant à la salubrité et à la prévention des incendies ont alors surgi.

Aujourd'hui, les communes gèrent ce que l'on appelle le petit cycle de l'eau. Il s'agit de la partie « artificielle » de l'eau, c'est-à-dire le parcours créé par l'Homme pour disposer d'une eau à domicile. L'eau n'est que rarement consommée à l'état brut, son usage quotidien nécessite un processus de « potabilisation ». Les captages permettent de puiser majoritairement l'eau dans des nappes souterraines⁵ pour acheminer l'eau jusqu'à des usines de traitement qui la rendent potable

³ Conseil d'Etat - L'eau et son droit p.61

⁴ Loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006.

⁵ En 2009, 64% des prélèvements pour l'eau potable proviennent des eaux souterraines - Commissariat général au développement Durable, Les prélèvements d'eau en France en 2009 et leurs évolutions depuis 10 ans, n°290, Février 2012, p.1

avant que le réseau de canalisation ne la distribue. Aussi, les communes expérimentent très tôt des formes de gestion directe, intégrée dans les services communaux, comme la gestion par un prestataire extérieur. La cohabitation de la régie municipale et de la délégation de service public (DSP) est aujourd'hui un élément structurant de l'organisation de l'eau. Cette organisation pose pourtant un problème politique récurrent, et nous n'avons pu l'ignorer dans le cadre de notre projet. En effet, la délégation est rapidement associée à une « marchandisation » d'un bien public tel que l'eau.

Les problématiques inhérentes à l'eau et à sa gestion ont évolué au fil du temps. L'objectif de l'accès à tous a été atteint quand les risques d'inondations, de stress hydrique⁶, de préservation de sa qualité ont quant à eux émergé. Aujourd'hui plus que jamais nous sommes amenés à protéger ce bien commun de l'humanité. C'est pourquoi les questions de santé publique, de modes de production agricole sont aujourd'hui davantage à l'ordre du jour et nous amènent à repenser notre mode d'exploitation de nos ressources en eau. La qualité de l'eau est en effet aujourd'hui au cœur de tous les débats. Cette préoccupation nouvelle est devenue pour nous évidente au fil de notre avancée dans la compréhension de ce monde complexe qu'est celui de l'eau.

Notre travail s'articulera autour de deux hypothèses qui nous permettront de démontrer l'apport de la coopération pour la gestion de l'eau. S'agissant de la distribution de l'eau potable, nous développerons le concept de la « délégation coopérative » des services publics, c'est-à-dire une gestion décloisonnant les frontières du « tout-privé » et du « tout-public » ouvrant ainsi une perspective nouvelle de participation des usagers. Cette première hypothèse concernera donc le petit cycle de l'eau. Et pour son cycle naturel, dit le grand cycle de l'eau, notre enquête de terrain nous conduira à formuler une autre hypothèse par laquelle nous démontrerons l'apport que constituerait la coopération et que nous n'avions pas identifié initialement. **Car en effet, le maintien d'une qualité de l'eau potable ne peut se faire sans un dialogue entre ceux qui polluent, et ceux qui la consomment et subissent sa pollution. Un effort de partenariat, souhaité par toutes et tous, ouvrirait ainsi la voie d'une formule coopérative de gestion de l'eau, où l'association de toutes les parties-prenantes dans une Scic aurait le mérite de mettre en présence des intérêts divergents et peut-être de les faire converger.**

Le sujet de ce mémoire s'inscrit dans la continuité de notre prise de fonction à la Confédération Générale des Sociétés coopératives et participatives (CG Scop) en septembre 2012. Cette organisation nous confie alors la réalisation d'une étude sur les rapprochements potentiels à développer entre les services publics et les Scic. C'est lors du premier entretien avec Alix Margado, délégué à l'innovation en charge du suivi des Scic depuis 2001, que cette idée de mission est apparue pertinente. En effet, un maire et un député l'ont régulièrement interpellé sur la gestion de

⁶ Situation où chaque personne ne dispose par de 1700m³.

l'eau et qui l'ont conduit à s'y intéresser. Dans le même temps, le jeune Comité de Pilotage des Scic⁷ définit alors quatre axes de développement que sont la santé, l'environnement⁸, la culture et l'agriculture. Certains ont à faire aux collectivités publiques et nécessitent une meilleure connaissance des services publics locaux. L'anniversaire des 10 ans⁹ du statut est l'occasion de lancer une démarche plus offensive de développement de la part des fondateurs de la Scic : la CG Scop et la Fédération Nationale des Coopératives d'utilisation du matériel agricole (FN Cuma). Le Copil a donc accueilli avec enthousiasme l'annonce de la mission « Scic et services publics ». L'étude du partenariat public-privé, relativement méconnu, est un des éléments qui ont alimenté l'intérêt pour ce travail.

La focalisation de cette recherche sur l'eau est apparue nécessaire au vu du travail exploratoire que le traitement du sujet impliquait. Pour autant, ce mémoire n'est pas le fruit de cette seule mission. Il explore en effet plus largement le domaine de l'eau que ne le prévoyait la mission confiée par la CG Scop. C'est donc en tant que résultat d'une documentation approfondie sur les services publics, sur les politiques publiques en matière d'eau ainsi que d'une recherche basée sur des données statistiques issues des acteurs institutionnels de l'eau et de rapports portants sur des objets spécifiques rattachés à ce domaine qu'il se présente. Ce premier moment du travail nous a permis d'identifier les acteurs à rencontrer pour un travail exploratoire sous la forme d'entretiens semi-directifs. Nous avons ainsi été conduit à mener une série de dix entretiens des mois de février à juin 2013. Ces derniers ont eu une durée moyenne d'une heure et trente minutes et se sont avérés positifs dans leur ensemble. Nous avons reçu un accueil favorable dans la plupart des cas. Néanmoins, nous avons rencontré quelques difficultés à fixer un rendez-vous et pour cette raison, certains acteurs n'ont pas pu être interrogés.

En accord avec la CG Scop, nous avons initialement ciblé des organisations à rencontrer en priorité mais nous avons retravaillé cette liste au regard des échanges lors de nos premiers entretiens. Finalement, nous avons interviewé trois élus issus de collectivités territoriales ainsi qu'un cadre de l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, le chargé de mission sur l'eau de la Fnab, un porteur de projet Scic sur la biodiversité, et enfin deux militants d'associations sur l'eau ainsi qu'un élu du Conseil d'Administration de la Régie Eau de Paris¹⁰. Ces entretiens nous ont tout d'abord permis d'acquérir une meilleure connaissance du domaine de l'eau, d'identifier par la suite ses enjeux, et enfin d'alimenter les réflexions en apportant des critiques ou des suggestions concernant la Scic et l'eau.

Les débats sur le partenariat public-privé font écho à cette étude associant service public et Scic mais nous considérons qu'il soulève une autre dimension en plein essor, celle de la

⁷ Ce Copil réunit la CGSCOP, la Fédération Nationale des Coopératives d'Utilisation du Matériel Agricole (FNCUMA) et des Scic adhérentes à la CGSCOP.

⁸ L'eau est intégrée à cet axe.

⁹ Rencontre organisé par la CGSCOP et la FNCUMA, le 9 février 2012.

¹⁰ Annexe 2 - Liste des entretiens

participation citoyenne dans la gestion de services publics, et particulièrement s'agissant de l'eau. À ce titre, le développement par la voie réglementaire de la notion de « démocratie participative » ou de « démocratie de proximité » est clairement observable. Il n'est resté pas moins que le pouvoir est difficilement partagé, les décisions discutées. Tant le faible intérêt des citoyens que la motivation des collectivités sont ici en cause. Cette approche politique de la problématique de l'eau s'est rapidement montrée limitée. Et c'est dans une volonté de voir émerger ce type de coopération public-privé à travers les Scic que des questions d'ordre juridique et économique et ainsi que l'appréciation des enjeux de l'eau sont naturellement venus enrichir notre réflexion. En même temps donc que nous découvrons les Scic, nous rentrons dans le milieu des services publics par le prisme de l'eau. Mais du fait des diverses institutions qui cohabitent à l'échelle des collectivités locales, des instances de bassin, des réglementations nationales et enfin de la législation communautaire, l'organisation des services de l'eau potable s'est avérée complexe à appréhender.

À partir de 1964, le législateur a décidé d'ouvrir des espaces de dialogue entre les parties-prenantes à l'échelle des bassins versants qui sont une unité de référence en hydrologie. Il est le pont entre les précipitations et les cours d'eau, un lieu où tous les écoulements d'eau ont en commun le même exutoire. La frontière du bassin versant est qualifiée de ligne de partage des eaux. Le législateur a inauguré douze comités de bassin devenant les périmètres politiques pour l'eau. Ces derniers deviennent de véritables « parlements de l'eau » où se négocient et s'élaborent les plans d'actions quinquennaux de la politique de l'eau. Collectivités, services déconcentrés de l'Etat, Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie (MEDDE), usagers (agriculteurs, industriels, et représentants des ménages) siègent ensemble dans ces assemblées. Mais l'apparence participative cache en réalité une situation plus fermée dont la ligne politique n'a guère changé depuis 1964.

Aussi, ce nouveau mode de gestion du bien commun qu'est l'eau, souvent présenté comme plus démocratique à travers la notion de « démocratie participative », n'est pas la réalité que nous avons pu constater. En effet, la sous représentation des ménages fait débat dans les comités de bassin où les usagers sont essentiellement les industriels de l'eau. L'objectif communautaire de la protection des ressources en eau impliquerait une plus large participation de tous ses usagers. Et c'est le besoin d'une gouvernance partenariale (Enjolras, 2008) qui se dévoile pour associer dans la décision des opérateurs publics et privés, et de manière nouvelle, des citoyens. Mais la frontière entre gestion publique et privée monopolise le débat en éludant cette nouvelle aspiration participative des citoyens-usagers. L'exploitation privée devenue souvent, source de profit pour les grandes entreprises qui l'exploitent est en contradiction avec la notion de bien commun inaliénable. Pour nous appuyer dans cette recherche sur la notion des biens communs, nous nous sommes orientés vers la théorie de la gouvernance des biens communs développée par Elinor Ostrom. Première femme à recevoir le prix Nobel d'économie en 2009, ses travaux sur les biens communs ont été d'une aide précieuse pour qualifier avec clarté l'intérêt coopératif sous l'angle du

statut de Scic dans la gestion de tous les domaines de l'eau c'est-à-dire les services de distribution comme les politiques en œuvre pour sa protection.

Notre travail se découpe en trois grandes parties. **Trois moments différents qui aborderont respectivement la composition de la politique générale de l'eau en France, l'idée coopérative dans le petit cycle de l'eau, et enfin l'élaboration d'une réponse coopérative dans le grand cycle de l'eau, et ce, depuis le parcours naturel de l'infiltration de l'eau vers les nappes phréatiques.** Chacune d'entre elles nous permettront d'établir l'apport d'une Scic dans une nouvelle gestion de l'eau.

La première partie dressera le tableau de l'eau en France, du service communal à la réglementation européenne en vigueur. Dans une première sous partie, les aspects généraux permettant une compréhension simple de ce paysage pourtant complexe seront envisagés. Nous proposerons par la suite une réflexion sur le contexte politique et économique de la gestion de cette ressource entre compagnie privée et acteur public. La suprématie de la délégation de service public comme service communal nous a en effet préoccupé du fait de l'usage obligatoire de cette formule par une Scic. Enfin, nous concluons cette partie par une approche géopolitique, sous la forme d'un état des lieux des conflits entre l'Etat et les bassins versants et au sein de ces espaces politiques. Ce sera également l'occasion pour nous d'observer la place concédée aux citoyens dans l'organisation générale de la gestion de l'eau.

Cette partie introductive sur l'eau en France servira de point de départ à la partie suivante où nous commencerons à répondre à notre première interrogation sur la capacité d'une Scic à prendre en charge un service d'eau potable. Une fois la présentation de ce statut réalisée, que nous qualifierons de moderne au regard de l'apparition du multi-sociétariat, nous nous proposerons de rendre compte du contexte favorable à l'émergence d'une gestion coopérative dans ses limites économiques et politiques. Cette analyse nous conduira à conceptualiser une nouvelle notion qui fait écho à la relation entre les services publics et les Scic, celle de la « délégation coopérative ».

Une fois ce travail accompli nous poursuivrons notre étude par une dimension apparue lors des entretiens, celle de la qualité de l'eau. Dans cette troisième partie, nous entrerons dans le champ des solutions curatives et palliatives apportées au respect des normes sanitaires avant de développer les solutions préventives développées en Europe (Munich) et aux Etats-Unis (New-York). Néanmoins, nous ne nous limiterons pas à ces expériences étrangères qui nous serviront seulement d'exemple pour nous recentrer sur les projets pilotes en France. Tous ces éléments soutiendront le développement d'une idée coopérative qui a mûri au fil de ce travail.

PARTIE 1 :

Les différents niveaux de la politique publique de l'eau : orientations, modalités de gestion et enjeux



Qui gouverne ? Qui décide ? La gestion de l'eau potable en France met en mouvement une palette d'acteurs de nature différente. Dans l'hypothèse de l'utilisation du statut Scic pour sa distribution, son assainissement ou encore sa protection, nous avons entamé une recherche approfondie du fonctionnement et des tensions qui régissent ce monde. L'eau ne relève pas d'une politique publique classique, elle s'appuie fortement sur un échelon territorial que sont les communes, et sur un territoire administratif spécifique, le bassin-versant. La politique publique de l'eau concerne tout autant l'agriculture, la santé, l'économie et la politique de l'emploi. Les cloisons tombent difficilement mais l'heure est à une nouvelle approche pour répondre à l'enjeu du «bon état» écologique de l'eau

Ce modèle français fait de grandes entreprises de l'eau comme Veolia ou Suez, d'une gestion par bassins versants dès 1964, s'est constitué dans un contexte de forte croissance économique lié aux Trente Glorieuses, de développement du pouvoir des collectivités territoriales, et d'une prise en compte tardive des nuisances environnementales que subit l'eau au quotidien. L'eau est en France un service public municipal «qui fait partie du patrimoine commun de la nation».¹¹ C'est une ressource à préserver face aux usages divers des ménages, des industries ou de l'agriculture. Les différentes pressions exercées font de la gestion de l'eau un domaine complexe où jeux d'acteurs et jeux de pouvoirs se mêlent à la problématique de la gestion de biens publics.

Cette première partie constitue la base de la réflexion coopérative que nous formulons dans les deux autres parties. Cette partie se concentre sur les services d'eau en France, le lien que nous faisons entre les Scic et l'eau ne peut être établi sans cette entrée en matière conséquente. Le tableau que nous dressons se concentre dans un premier temps sur les éléments structurant la politique de l'eau, à savoir les grandes règles de fonctionnement et la réalité actuelle de sa consommation, la définition du bassin-versant et l'apparition de la réglementation européenne au début des années 2000. Dans un second temps, nous précisons le régime de la délégation de service public, la voie réglementaire pour prétendre gérer ce service public municipal. Nous abordons en dernier lieu, les connexions entre toutes les parties-prenantes de la politique de l'eau. Une description et une analyse des ressorts des processus de décision et d'application enrichit cette première partie. Tous ces éléments nous ont permis de questionner l'apport de la création de Scic dans ce milieu.

¹¹ Article 1er de la loi de 1992 sur l'eau.

1.1. De la commune à la communauté européenne

Nous consommons quotidiennement de l'eau sans nous demander à chaque goutte le parcours de cette ressource si précieuse. A juste titre, tant le saut dans l'organisation générale de l'eau peut paraître compliqué. Comme dans tout secteur, il y a le visible et l'invisible, la structuration idéale et les disparités liées aux territoires, aux parties-prenantes en place. L'eau n'est pas un service public comme les autres, il a été très tôt pensé localement et a échappé à toute la logique centrale traditionnellement développée en France. Cela rend d'autant plus difficile l'analyse de son circuit. L'eau qui est une ressource naturellement présente, nécessite toutefois une prise en charge technique par différentes institutions. L'eau est un bien reconnu comme public, au sens où il est gratuit, son prix est le fruit de son traitement, et où il est en accès libre pour tous.

1.1.1. Généralités sur les services d'eau en France

En moyenne en 2008, chaque personne consomme 151 litres d'eau par jour mais c'est dans les quatre régions du Sud de la France, que sa consommation est la plus importante de 152 (Aquitaine) à 228 litres par jour et par personne en moyenne (Provence-Alpes-Côte d'Azur) contre 109 litres en Nord-Pas-de-Calais¹². La diversité des formes d'habitat (collectif ou individuel), le climat¹³, la fréquentation liée au tourisme, le nombre d'exploitations agricoles et la nature de leur production sont autant de facteurs externes qui jouent sur ce niveau de consommation. La France dispose au total de 2000 milliards de m³ d'eau en stock et d'une pluviométrie annuelle de 503 milliards de m³¹⁴ qui lui permet de prélever chaque année 33,5 milliards de m³ d'eau. Le refroidissement des centrales thermiques et nucléaires représente 64% des prélèvements en 2009¹⁵. La consommation domestique, hors prélèvement pour l'énergie hydraulique, est le premier usage de l'eau (33%) devant l'agriculture (31%) et l'industrie (27%)¹⁶.

Les communes sont au cœur des dispositifs de gestion d'eau. Pour la partie distribution elles ont à leur charge le captage, le traitement, la distribution et la gestion des usagers. Pour le service d'assainissement des eaux usées, elles doivent collecter, dépolluer, éliminer les déchets et gérer le raccordement des différents usagers. L'Onema¹⁷ comptabilise près de 35.000 services, 17.513 d'assainissement collectif, 14.157 de distribution d'eau potable et 3594 d'assainissement non

¹² Commissariat Général du Développement Durable, Le point sur les services d'eau et d'assainissement : une inflexion des tendances ?, n°67, décembre 2010, p.3

¹³ Les climats méditerranéen, océanique, océanique dégradé, semi-continentale et montagnard ne présentant pas le même taux d'ensoleillement, de précipitations, de températures.

¹⁴ Rapport Les services collectifs d'eau et d'assainissement en France - BIPE/FP2E - Mars 2012 - p.7

¹⁵ Commissariat général au développement Durable, Les prélèvements d'eau en France en 2009 et leurs évolutions depuis 10 ans, n°290, Février 2012, p.1

¹⁶ Rapport Les services collectifs d'eau et d'assainissement en France - BIPE/FP2E - Mars 2012 - p.9

¹⁷ Office national de l'eau et des milieux aquatiques

La gestion privée est souvent critiquée car génératrice de coût supplémentaire non lié directement à la gestion du service d'eau : recherche de bénéfice, mutualisation des ressources non exclusivement au profit du territoire desservi... Toutefois, l'eau reste un service public qu'il soit géré par une régie comme celle de Paris ou par une entreprise privée comme Veolia. Le principe de délégation de service public signifie que l'autorité organisatrice du service, les collectivités locales, a confié à un prestataire extérieur la gestion de la distribution ou de l'assainissement de l'eau. Bien entendu, les usagers, ou les clients (l'utilisation des termes pouvant être différente en fonction des documents ou des personnes interrogées) ne s'adressent plus directement à leur maire mais au fournisseur d'eau. La délégation diminue de fait cette responsabilité réglementaire. Le Code Général des Collectivités Territoriales précise ces deux modes de gestion²¹.

Commençons par présenter la délégation de service public, étant donné que c'est le premier choix des collectivités. Une délégation de service public (DSP) est «un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service»²². En France, près de 70% des personnes sont desservies soit par Veolia (34,5%), soit par la Lyonnaise des Eaux (19,5%) soit par la Saur (10,8%), soit près d'une commune sur deux (Canneva, Pezon, 2009). Ce sont les trois fournisseurs privés qui ont la plus grande part de marché, face à de petites entreprises privées qui se partagent 1,6% des autres délégations. Pour les services d'assainissement, la part du privé est inférieure (52,5%) mais les opérateurs publics, dont les sociétés d'économie mixte, restent minoritaires (47,5%)²³. Le choix de la délégation de service public fait l'objet d'une procédure stricte dont son droit a été enrichi dans les années 90 suite à des situations conflictuelles dans certaines villes, le cas de Grenoble ayant été le plus flagrant. Toutes les entreprises privées, l'association loi 1901, les sociétés commerciales classiques ou coopératives comme la Scic, y compris les Sociétés d'Economie Mixte font l'objet d'une mise en concurrence préalable pour obtenir le marché. Elles contractualisent ensuite avec la dite collectivité sous deux formes possibles : l'affermage ou la concession²⁴.

La gestion directe signifie à l'inverse de la DSP que la collectivité assume par ses propres moyens humains, financiers et matériels la gestion du service. Les régies peuvent être de deux natures, à autonomie financière ou à autonomie financière dotée de la personnalité morale. Il existe plus de 7000 régies qui desservent 15 millions d'habitants, de petite taille en milieu rural le plus souvent (Canneva, Pezon, 2009). Le phénomène de « remunicipalisation » a été particulièrement visible avec le choix de la Mairie de Paris de reprendre en 2009 la gestion concédée à Veolia et à la Lyonnaise des Eaux. Le clivage privé-public est toujours aussi marqué

²¹ Article L.1411-1 à L.1411-19

²² Article L.1411-1 du Code général des Collectivités Territoriales.

²³ Rapport Les services collectifs d'eau et d'assainissement en France - BIPE/FP2E - Mars 2012 - p.63

²⁴ Annexe 8 - Procédure de délégation de service public.

dans les débats politiques et met en lumière des questions de tarification, de gestion profitable d'un bien pourtant réputé comme public, devant répondre aux seules raisons de l'intérêt général. Nous soulevons ce problème car la Scic, qui devrait passer par une procédure de DSP, ne sera pas de fait exempt de ce genre de critiques. La gestion directe n'oblige pas à la publicité ni à la mise en concurrence de différentes offres. Il s'agit du « in house » ou de « contrats de prestations intégrées»²⁵.

L'eau est un service public local à caractère industriel et commercial. Historiquement, les communes ont pris cette compétence, et ont très tôt eu la possibilité de gérer en direct ou en délégation. Le choix du mode de gestion a produit de nombreux textes réglementaires de cadrage et nourrit encore aujourd'hui de larges débats sur la séparation entre privé et public. De cette réalité locale, de cette forte indépendance sur le petit cycle de l'eau, le législateur a bâti très tôt la politique sectorielle de l'eau (Muller, 2009) à l'échelle d'un territoire présentant une unité hydrologique : les bassins-versants. Nous continuons à remonter le cours de l'eau en regardant de plus près la décomposition des institutions de bassin.

1.1.2. L'affirmation du bassin-versant

La politique publique de l'eau émerge dans le temps de la reconstruction d'après-guerre, dans cette période de forte expansion économique de la France, les Trente Glorieuses. Les investissements sont nombreux et l'Etat initie de nombreuses politiques qui organisent le territoire national. L'eau est alors largement exploitée, elle est mobilisée dans des grands projets hydroélectriques ou dans l'industrie ou l'agriculture qui s'intensifient (Brun, 2009). Le développement important de l'habitat collectif et individuel dans les grandes villes fait émerger de nouvelles pressions qu'une politique publique doit consolider et structurer. Dans le cadre du Commissariat Général au Plan²⁶, qui supervise par des plans quinquennaux le développement économique de la France, une commission sur l'eau est instituée en 1959. Sa mission est de préparer une grande loi sur l'eau. Elle est complétée par un Secrétariat permanent pour l'étude des problèmes d'eau en 1961. Le Ministère de l'Intérieur apporte son concours à cette phase de réflexion. Les pollutions de l'eau liées à l'urbanisation et à l'industrie sont alors considérées comme prioritaires à traiter. Toute l'organisation qui sera proposée dans la première loi sur l'eau en 1964²⁷ vise à résoudre cette situation.

²⁵ Ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

²⁶ Créé conjointement par Charles de Gaulle et Jean Monnet par le décret n°46-2 du 3 janvier 1946.

²⁷ Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution

Cette loi est souvent considérée comme innovante dans la réponse apportée aux pollutions accidentelles. Le législateur prend le parti d'une gestion déconcentrée en introduisant une échelle inter-territoriale : le bassin versant. « En créant une institution chargée de gérer tous les segments de la demande et d'optimiser ces usages, voire d'arbitrer les usages conflictuels, ainsi que les risques liés à l'eau, avec un pouvoir de taxation pour financer des travaux publics, le concept de gestion par bassin versant à la française est peu à peu devenu la référence internationale en matière d'approche institutionnelle »²⁸. L'introduction dans la loi du bassin versant vise un double objectif : capitaliser des moyens à une échelle suffisamment grande mettant les usagers face à leur responsabilité. Les travaux à engager pour limiter les pollutions spectaculaires (Brun, 2009) doivent être financés en bonne intelligence en prélevant sur les «pollueurs» les plus importants, à savoir les ménages du fait de l'étalement urbain.

Dans chaque bassin métropolitain un organe délibératif est mis en place, les comités de bassin²⁹, et en parallèle des opérateurs techniques que sont les Agences financières de l'eau au nombre de six (figure 2). La direction des agences de l'eau est alors assurée par des ingénieurs issus des trois grands corps de l'Etat (Mines, Ponts-et-Chaussées, Génie rural, des eaux et des forêts). La composition des «parlements de l'eau», appellation courante des Comités de bassin, formalisée près de six ans après le vote de la loi, cherche à donner la même part de pouvoir aux différents protagonistes concernés par les redevances : les élus locaux et les usagers, essentiellement les industriels et Electricité de France. Le tiers restant de sièges revient aux services de l'Etat (Barraqué, 1995).

Le ministre en charge de l'environnement fixe par arrêté après avis du Comité national de l'eau la composition des comités de bassins. Le nombre et la répartition des sièges actuels ont été fixés en 2007³⁰ (tableau 1). Les

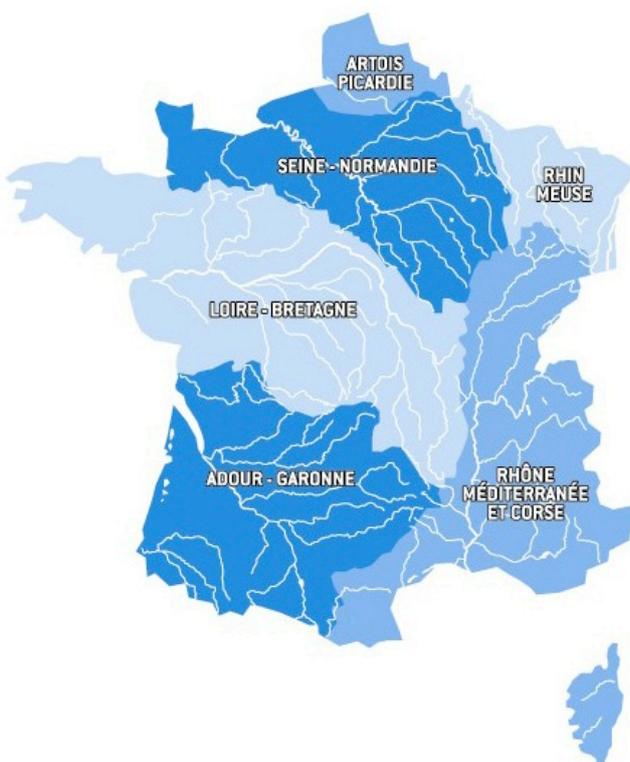


Figure 2. Les 6 agences de l'eau
(Source : Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse)

²⁸ Lasserre F. et Brun A., 2007, La gestion par bassin versant : un outil de résolution des conflits ? Lex Electronica, vol. 12 n°2 (Automne / Fall 2007), p.5-6

²⁹ 4 autres comités de bassin existent outre-mer : Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion. En 2002 la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse a séparé le comité de bassin Rhône-Méditerranée-Corse en deux : le Comité de bassin Rhône-Méditerranée et le Comité de bassin Corse.

³⁰ Code de l'environnement - Article D213-17

collectivités territoriales et les usagers sont représentés dans la même proportion (40%). La notion d'usagers de l'eau est généraliste et ne rend pas compte de la diversité et de la proportion de sièges des acteurs sollicités. Si nous regardons par groupes d'intérêts, les agriculteurs sont largement représentés. Par exemple en Loire-Bretagne³¹, parmi les 76 représentants des usagers, 10 sont issus de ce groupe, auxquels il faut ajouter le représentant de l'industrie agro-alimentaire, les trois des coopératives agricoles, celui des coopératives d'irriguant et de lait, également associées aux groupes de l'industrie.

BASSINS	REPRÉSENTANTS					
	Conseils régionaux	Conseils généraux	Communes ou groupements de communes	Usagers	Etat	TOTAL
Adour-Garonne	6	20	28	54	27	135
Artois-Picardie	3	12	17	32	16	80
Loire-Bretagne	8	29	39	76	38	190
Rhin-Meuse	3	16	21	40	20	100
Rhône-Méditerranée	5	27	34	66	33	165
Seine-Normandie	7	29	38	74	37	185

Tableau 1. La composition des comités de bassin

(Source : Code de l'environnement, Article D 213-17, crée par le décret n°2007-980 du 15 mai 2007)

Dès l'origine, la politique de l'eau se construit sur la base de compromis. Ces nouvelles institutions sont placées sous tutelle de l'Etat, à travers différents ministères. L'Etat même s'il paraît s'être désengagé, reste indirectement le chef de file de la politique générale (Brun, 2009). Les agences financières de l'eau sont sous tutelle de l'Etat, sous la responsabilité du Ministère de l'Environnement et des Finances. Ces établissements publics administratifs travaillent par plans quinquennaux décidés par leur Conseil d'Administration composé de 33 personnes à part égale de représentants de l'Etat, des collectivités et des usagers. Il se réunit quatre à cinq fois par an pour suivre actuellement la mise en place du 10ème programme (2013-2017). L'Etat moins présent dans l'assemblée délibérative de l'eau retrouve une place plus importante dans les agences de l'eau, d'autant que la nomination des présidents des Conseils d'administration est de son fait.

Les lois successives ont confirmé ce modèle en dotant de nouvelles attributions ou outils ces deux institutions de bassins. En 1992³², le législateur définit l'eau comme « patrimoine commun de la Nation ». C'est l'acte qui renforce l'impératif de protection de la qualité et de la quantité des ressources en eau. Elle a mis en place de nouveaux outils de la gestion des eaux par bassin : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion de l'Eau (SDAGE) et Schéma

³¹ Données issues du comité de bassin Loire-Bretagne.

³² Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau

d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE), sorte de déclinaison locale des SDAGE. Ces derniers schémas émanent de la Commission locale de l'eau (CLE) qui réunit les élus locaux (50%), des usagers de l'eau (25%) et des représentants de l'Etat (25%). Ils répondent aux nouvelles attentes qui ont émergé en même temps que le droit à l'environnement (Brun 2009). Ils apportent une forme de négociation territoriale pour penser l'impact de l'activité humaine sur la ressource. Les Comités de bassin sont chargés d'établir ces schémas, tandis que les Agences financières de l'eau renommées alors Agence de l'eau sont chargées d'accompagner leur réalisation par des aides financières. Ni maître d'ouvrage, ni maître d'œuvre, elles apportent leurs appuis techniques et financiers aux personnes publiques et privées qui réalisent des opérations pour améliorer la gestion de l'eau (usine d'épuration, animation territoriale pour la préservation de la qualité, prévention des inondations...). Le programme des Agences de l'eau est financé par les redevances payées par tous les usagers de l'eau qui rejettent une pollution dans les eaux ou qui y effectuent des prélèvements.

L'adoption de la troisième et dernière loi sur l'eau en 2006 est l'issue de plusieurs années de débats, de conflits, qui ont abouti finalement à un compromis politique où le modèle est conforté et où les nouveaux enjeux identifiés n'ont pas eu de réponses encore adéquates. La nouvelle priorité devient la préservation de la ressource et des milieux. Elle fait écho aux journées nationales de l'eau (1990) et au Sommet de Bergerac (1992) et à la Directive cadre européenne sur l'eau (2000). Les pollutions agricoles doivent être sanctionnées et le système des redevances doit évoluer en ce sens. Mais ce n'est pas la voie prise. La loi sur l'eau et les milieux aquatiques (Lema)³³, est le fruit d'un consensus obligé entre élus politiques qui ne peuvent ajouter une contrainte supplémentaire aux agriculteurs. Sous le gouvernement Jospin, un projet de loi a été proposé par Dominique Voynet en 2001, qui a fait l'objet d'un long et large processus de discussion-négociation, prévoyant déjà une augmentation des contributions financières des agriculteurs. Il est ainsi écarté dans les arbitrages interministériels (Brun, 2009). La Lema réforme les redevances des agences de l'eau à minima, légitime les comités de bassin pour approuver les programmes d'intervention des agences et les taux de redevance et crée l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema).

Ce paradigme de gestion de la ressource en eau en France est apparu comme pertinent et a répondu à son objectif assigné au premier rang duquel, la réduction des pollutions urbaines et industrielles. Ces institutions introduisent une gestion originale qui se veut transversale et multi partie-prenante. Mais les clivages entre élus politiques et administrations ne parviennent pas toujours à se résoudre. La possibilité de fixer, dans la limite autorisée par la loi, le montant des redevances reposant sur le principe «pollueur-payeur» engendre des conflits importants, d'autant plus que tous les «pollueurs» ne sont pas traités de la même

³³ Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006

manière (Lasserre, Brun, 2007). La multiplication des décideurs, la faible représentation des usagers-ménages, sont autant de limites qui au fur et à mesure des réformes ne parviennent pas à être dépassées. L'affirmation du bassin-versant comme territoire pertinent de financement et de réalisation d'investissement pour l'eau, s'inscrit désormais dans la politique communautaire initiée tardivement dans les années 2000.

1.1.3. Le bon état écologique et le service d'intérêt général

A l'horizon 2015, les Etats Membres de l'Union Européenne sont invités à atteindre un «bon état» écologique et chimique des eaux. Cette obligation de résultats a été introduite dans la politique communautaire par la directive cadre sur l'eau (DCE) adoptée le 23 octobre 2000³⁴. Elle est le fruit d'une négociation de douze années, témoin du poids du compromis dans la vie politique européenne (Massardier, 2011). Dès 1988, suite au séminaire ministériel tenu à Francfort sur la politique communautaire de l'eau, les Etats-membres s'accordent sur la nécessité de mettre en place une législation sur la qualité écologique de l'eau. La commission est chargée de soumettre des propositions³⁵. Les années suivantes, cet impératif de politique globale pour limiter les pressions sur l'eau (qualité et quantité) se fait plus pressant. Mais un texte «procédural» naîtra de ces échanges avec le Parlement européen, qui se prêtait à des exigences plus importantes que la commission, (Barone, Bouleau, 2011). La politique de l'eau s'est européanisée «en douceur» (Massardier, 2011) selon la qualification que lui donne Hassenteufel : « processus non contraignants, (...) résultant de la diffusion d'orientations, de contenus et d'instruments de politiques publiques par des institutions internationales et par des experts transnationaux. Ils effectuent un travail de légitimation et d'objectivation de ces orientations, (...) par la production de rapports, de données comparatives (...), de données statistiques, etc. Leur diffusion est assurée par une forte activité de publication, l'alimentation des médias en données, l'enrôlement d'experts, l'organisation de colloques, de réunions de travail ou de séminaires permettant de socialiser un nombre croissant d'acteurs aux propositions qu'elles formulent »³⁶.

Le «bon état» écologique et chimique de l'eau est la qualification sur laquelle les Etats s'accordent pour mener une politique ambitieuse. Mais cet objectif questionne tant il laisse une part importante à l'appréciation de chaque pays (Barone, Bouleau, 2011). La directive différencie le «très bon état», le «bon état», et «l'état moyen» décomposés sur le plan biologique, hydromorphologique, et physico-chimique³⁷. Il est difficile d'expliquer ce que cela représente sans une compétence particulière dans ces domaines. «Faire flou et incertain pour contenter chacun

³⁴ Directive [2000/60/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau

³⁵ Résolution du 28 juin 1988 : JO C 209 du 9 août 1988, p.3

³⁶ Hassenteufel P., 2005, in Massardier Gilles, Des transferts de politiques publiques en eaux troubles méditerranéennes. Les arrangements territorialisés de la gestion de l'eau, Pôle Sud, 2011/2 n° 35, p. 17.

³⁷ Directive cadre européenne, annexe 5, p.33-63

des négociateurs»³⁸. L'Europe fixe toute une série de prérogatives que les Etats doivent mettre en œuvre : une gestion par bassin-versant, la fixation d'objectifs par «masse d'eau», une programmation des actions à engager avec des échéances, les modalités de tarification et d'intégration des coûts environnementaux et la consultation du public pour renforcer la transparence de la politique de l'eau.

La directive met en place une politique de protection de la ressource vis-à-vis de toutes formes de pollutions. Une définition est apportée pour fixer le champ de la notion de la pollution : «L'introduction directe ou indirecte, par suite de l'activité humaine, de substances ou de chaleur dans l'air, l'eau ou le sol, susceptibles de porter atteinte à la santé humaine ou à la qualité des écosystèmes aquatiques (...), qui entraînent des détériorations de biens matériels, (...) une entrave à l'agrément de l'environnement »³⁹. Dans cette démarche, la DCE reconnaît l'intérêt de la gestion déconcentrée à l'échelle de bassin-versant. La concertation avec toutes les parties-prenantes de l'eau, la communauté européenne, les Etats-membres, les autorités locales et la participation du public sont reconnues comme indispensables pour réussir la mobilisation de tous face aux risques qui pèsent sur la ressource⁴⁰. Les usages (agricoles, industriels, touristiques, consommations privées...) sont par nature conflictuels car différents. La régulation choisie associe différents niveaux d'interventions pour à la fois rendre cohérentes les politiques nationales entre elles, planifier des politiques communes au niveau des bassins-versants en impliquant sur les territoires les représentants de ces différents usages (Massardier, 2011).

La reconquête de la qualité de l'eau s'inscrit dans le temps. En France, huit grandes étapes ont été planifiées de 2004, lors du lancement de l'état des lieux, à 2027, date de la dernière échéance pour la réalisation des objectifs. L'année 2015 étant une année de transition, où les Etats membres rendront des comptes sur les politiques engagées. La politique de la demande, qui visait à améliorer les dispositifs de distribution laisse place à une politique de préservation qui prend en compte le grand cycle de l'eau (Massardier, 2011). C'est le passage d'une politique du curatif qui met tout en œuvre pour potabiliser l'eau quelle que soit sa qualité d'origine, à une politique de la prévention qui prend en compte en amont les pressions sur l'eau.

La DCE ne donne aucune lecture sur la nature des fournisseurs d'eau. « L'eau n'est pas un bien marchand comme les autres mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel »⁴¹. Cette inscription laisse libre cours à toute interprétation possible, ne fermant aucun débat pour faire consensus. Ni la gestion intéressée par des compagnies privées ni l'organisation publique des services ne sont préférées. L'Europe laisse une autonomie aux Etats membres pour

³⁸ Massardier Gilles, « Des transferts de politiques publiques en eaux troubles méditerranéennes. Les arrangements territorialisés de la gestion de l'eau », Pôle Sud, 2011/2 n° 35, p.13

³⁹ Directive cadre européenne, article 2 - définitions, paragraphe 33, p.7

⁴⁰ Directive cadre européenne, préambule, paragraphe 14, p.2

⁴¹ Directive cadre européenne, préambule, paragraphe 1, p.1

gérer les services de ce «bien marchand pas comme les autres», l'essentiel étant le respect des obligations de résultat.

Cette approche est à associer à la dénomination de Service d'Intérêt Economique Général (SIEG) conception fonctionnelle des services publics utilisée par l'Union Européenne. Cette approche dissocie la mission de la nature de l'opérateur qui met en œuvre le service à l'inverse de la conception organique qui associe service public et personne publique. Ce n'est pas une incompatibilité avec la notion de services publics mais une transformation de leur mise en œuvre. L'Etat est garant de ces services par l'écriture de normes, de règles précisant le contour du service mais n'est plus le maître d'œuvre obligé. Cette idée doit être également rapprochée de la casse des monopoles naturels impulsés par l'Europe. Le commissaire européen à la concurrence Karel Van Miert (1994), confirme cette vision : « comme la théorie l'enseigne et comme la pratique le démontre, la concurrence exerce une pression permanente sur les coûts des services dont le prix pouvait paraître excessif en régime de monopole, et qui peuvent devenir, à prix égaux, profitables en régime de concurrence (...) surtout dans les secteurs traditionnellement organisés par les Etats sous la forme de monopole (énergie, eau, télécommunications) »⁴².

Il est indéniable que la directive a modifié la politique de gestion de l'eau des pays de l'Union Européenne. Toutes une série de données, la Lema, les nouveaux programmes des agences de l'eau, portent cette problématique du «bon état» écologique. L'alternance entre gestion déléguée et directe s'inscrit dans le périmètre des SIEG que l'Europe tente encore de définir. **La gestion de l'eau est donc une association complexe et imparfaite entre un échelon local, des institutions inter-territoriales (les bassins-versants), les structures gouvernementales et leurs établissements affiliés, et en dernier lieu l'Union Européenne.** En découvrant pour la première fois les poupées russes, personne ne s'attend à découvrir ce que cache la première. L'organisation de l'eau a cette même forme. **Quelle que soit la porte d'entrée, un aspect amène à questionner un autre, jusqu'à obtenir un tableau complet des différentes composantes.** Nous avons fait le choix, dans cette partie, de transcrire le paysage général de l'eau en partant du plus petit dénominateur commun, notre robinet. Nous avons soulevé différentes questions qui vont amener un développement plus détaillé dans les parties suivantes. Finalement, nous pouvons affirmer que l'eau est une question géopolitique qui se résout par une négociation à différents échelons. Mais avant de construire cette approche conflictuelle de l'eau, nous observerons la réalité locale des services entre gestion privée et gestion publique.

⁴² Citation de Karel Van Miert in Bauby Pierre, Castex Françoise, « Europe : une nouvelle chance pour le service public ! », Fondation Jean Jaurès, 2010, p.63

1.2. Entre privé et public

Selon Elinor Ostrom, nous pouvons qualifier de bien commun des ressources qui présentent à la fois un caractère de non exclusion et de rivalité. Non excluante car il est difficile d'empêcher quelqu'un de disposer d'eau au quotidien. L'accès à l'eau est un droit qui est difficilement discutable en France mais cela peut produire de la rivalité car l'utilisation par une personne peut empêcher une autre de l'utiliser. Autrement dit son utilisation fait diminuer les stocks. Les biens communs posent donc des problèmes de gestion qui ont conduit au développement de différentes théories. Elles ont en commun une idée : chaque usager est amené à penser sa propre utilisation, et pour obtenir une gestion rationnelle et collective de la ressource, il doit être contraint. Pour le forcer, une société peut avoir recours à la privatisation ou à la nationalisation. La première conduit à supprimer le bien commun, au sens où il devient une propriété privée. La deuxième nécessite un Etat fort, qui efface les rivalités particulières dans un intérêt général qu'il est le seul capable de formuler. Nous nous arrêterons sur cette frontière entre gestion privée et gestion publique, en précisant les sources de la suprématie de la délégation de service public et en explicitant son fonctionnement. Nous verrons que la « remunicipalisation » est une réponse politique qui repose la place des biens communs dans une Europe où le tout-marché a renforcé ses positions.

1.2.1. La suprématie de la délégation de service public

Dès 1853, la gestion privée a été expérimentée à Nantes par la toute nouvelle Compagnie Générale des Eaux (CGE). La délégation est alors actée pour une durée de 60 ans afin d'assurer le retour sur investissement. Certaines contraintes de production de biens ou services particuliers nécessitent une gestion par un opérateur unique. Lorsque le service nécessite un investissement sur le long terme, un monopole qualifié de « naturel » s'impose. Pour une efficacité économique attendue face aux coûts d'installation, il est accepté qu'une entreprise détienne la gestion exclusive d'un service (Colliard, 2007). Cette situation n'est pas exclusive aux réseaux d'eau, un rapide regard sur les infrastructures nécessaires à la production et à la distribution d'électricité, à la constitution d'un réseau ferré et à l'acheminement de passagers sur tout le territoire, à la recherche préalable que cela sous-tend, explique ce choix. Mais il n'est pas ici question de la nature de l'opérateur qui exploite le service. Il s'agit du cadre favorable dans lequel cet opérateur peut agir en l'absence de concurrence pour un temps donné du moins.

Cette compagnie est dirigée par des personnes issues ou proches du corps des Ponts et Chaussées assurant à cette dernière un réseau d'élus locaux importants, pour multiplier les contrats (Giblin, 2003). En 1900, la France compte 468 délégations contre 12.817 en 1937. La Lyonnaise des Eaux est entrée sur le marché en 1880 tentée par les profits envisageables sur le long terme. La gestion de l'eau est « clandestine », les problèmes de qualité ne sont pas

prépondérants, le consommateur n'est pas aussi central qu'aujourd'hui. Les élus locaux contractualisent simplement avec ces opérateurs les services d'eau coûteux et lourds d'entretien.

En 2010, près de 10.000 contrats de délégation de service public sont en exercice pour les seuls services d'exploitations des services publics d'eau⁴³. La délégation ne concerne pas toujours l'ensemble des services, une gestion mixte peut être choisie, la régie s'occupe de l'assainissement et un délégataire prend en charge la distribution et la relation avec les usagers. Le système de gestion des services publics locaux en France présente une grande souplesse.

Jusque dans les années 70, le système par régie avait un quasi-monopole. L'équilibre budgétaire n'étant pas une exigence imposée par l'Etat, les communes pouvaient financer les services d'eau dans le cadre du budget communal et donc apporter des fonds nécessaires par l'impôt. Le prix pouvait alors être lissé au profit d'une solidarité fiscale, il était même bloqué jusqu'en 1970 (Pezon, Canneva, 2009). L'instruction budgétaire de 1969⁴⁴ modifie cette règle, les collectivités de plus de 10.000 habitants doivent disposer d'un budget annexe équilibré. La loi du 2 mars 1982 portant sur la décentralisation de l'Etat français accentue ce principe en interdisant à toutes les communes de financer des services publics commerciaux et industriels par l'impôt. Des ajustements ont été toutefois adoptés pour permettre l'attribution de subventions aux services publics d'eau lorsque « le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs »⁴⁵.

Dès 1973, la délégation de service public dessert une population équivalente à celle desservie par les régies, cette année-là près de 1,7 millions d'habitants soit 1450 communes (Pezon, Canneva, 2009) passent en contrat d'affermage. Le contexte y est alors favorable. D'une part, pour se protéger de la hausse des prix imposée par l'équilibre budgétaire, les communes préfèrent mettre un intermédiaire qui sera le délégataire. D'autre part, la décentralisation a accentué le rôle des communes dans le développement économique, l'expansion urbaine et le développement des transports collectifs. Les compagnies privées vont bénéficier de ce contexte pour inciter les maires à déléguer ce service à leur soin pour réduire leur participation financière (Giblin, 2003). Cette stratégie payante développe considérablement les contrats locaux de longue durée. Les avantages pour les maires sont doubles, désengagement de personnel et financier avec un niveau de service de qualité, et des avantages en nature concédés par ces compagnies (Laimé, 2003). Notons également que l'idéologie générale tend à accepter plus facilement, voire à

⁴³ Rapport Les services collectifs d'eau et d'assainissement en France - BIPE/FP2E - Mars 2012 - p.39

⁴⁴ Instruction du Ministre des Finances du 26 mars 1969 relative au fonctionnement des régies de dépenses et des régies de recettes.

⁴⁵ Loi n° 88-13 du 5 janvier 1988, art. 14

encourager, la gestion privée. Nous sommes dans les années 80 où l'idéologie néo-libérale prône que «l'Etat n'est pas la solution mais le problème»⁴⁶.

L'observation depuis 1930 de l'évolution des choix de mode de gestion met clairement en lumière la transition des années 70-80. Dès lors la délégation de service public est devenue le système majoritaire (figure 3). Tous ces éléments ont nourri cette mutation de longue durée. Notre contexte est celui de la suprématie de la délégation des services publics d'eau. Les élus locaux ont également développé un certain attachement à ce leadership français (Giblin, 2003) qui s'exporte dans le monde entier⁴⁷.

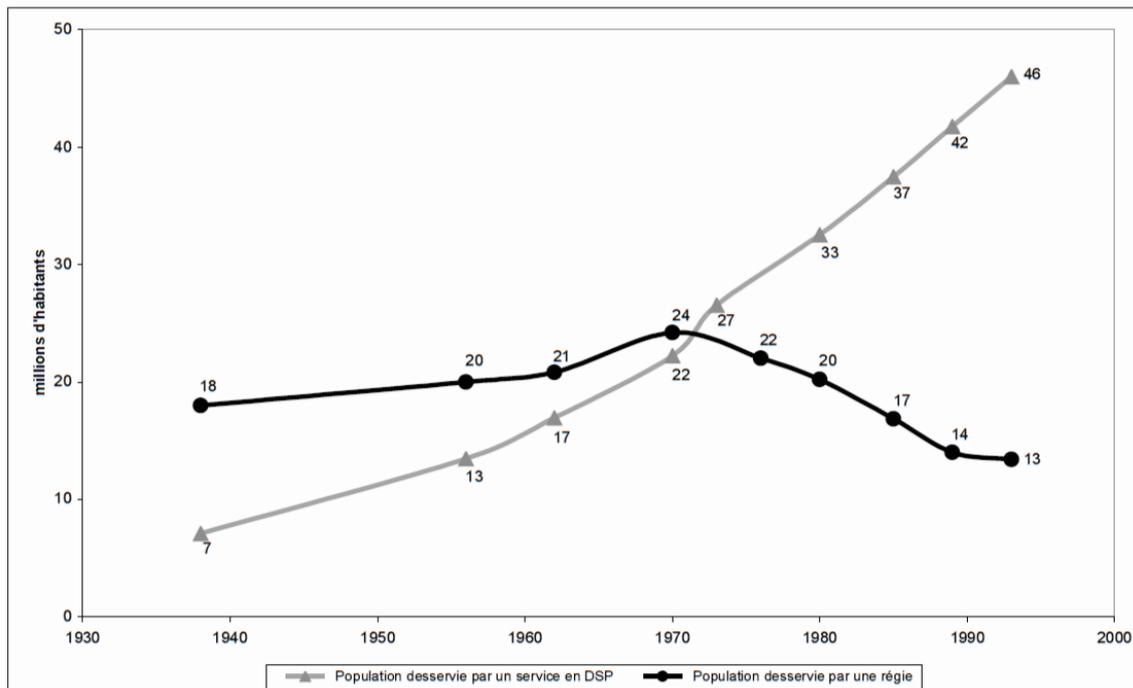


Figure 3. Population desservie en eau par un service délégué ou direct
[Source : Christelle Pezon, 2000]⁴⁸

Deux entreprises sont particulièrement fortes et présentes sur le marché de la délégation. Veolia Eau est la première entreprise dans le domaine de l'eau en France elle génère 12.078 millions d'euros par an dont 37,2 % en France⁴⁹. L'ancienne Compagnie Générale des Eaux a acquis au fil du temps un marché national et international important. Elle obtient successivement de nouvelles concessions de l'alimentation en eau de Venise (Italie) en 1884, de Lausanne (Suisse), de Porto (Portugal), de Constantinople (Empire Ottoman). Tout au long de son histoire la CGE acquiert de nouvelles compétences techniques, fruits de diverses recherches. Elle initie des nouveaux modes de traitement des eaux, et son développement permet de construire un réseau de

⁴⁶ Citation attribuée à Ronald Reagan, 40ème président des Etats-Unis d'Amérique.

⁴⁷ Le Monde – Supplément Eco et entreprise n°21099 – 20 novembre 2012 – p.4-5

⁴⁸ Pezon Christelle et Canneva Guillem, Petites communes et opérateurs privés : généalogie du modèle français de gestion des services d'eau potable, Espaces et sociétés, 2009/4 n° 139, p.13

⁴⁹ Données issues de Veolia Eau.

mutualisation de savoir et de connaissance au service des nouveaux contrats obtenus. «Fleurion» français de la gestion de l'eau en France, Veolia dispose de moyens suffisants pour jouer sur les prix dans le cadre de négociations difficiles avec les collectivités et mutualiser les ressources humaines pour l'ensemble des contrats au niveau régional. 20% de réduction ont été obtenus par la ville de Lyon lors de la renégociation du contrat, 43% à Antibes dont la concession remonte à 1880⁵⁰. La remise en cause de ces grandes entreprises multinationales intervenant sur l'eau modifie la stratégie de «séduction» des collectivités.

La Lyonnaise des Eaux, l'autre grande entreprise dans le domaine, dessert 11 millions de personnes en eau potable et dépollue l'eau usée pour 12 millions d'habitants. Une société d'envergure internationale également qui a fusionné avec Suez en 1997. La mission eau représente 28% du chiffre d'affaires global de Suez Environnement qui s'est élevé en 2011 à 14,8 milliards d'euros du groupe Suez⁵¹. La Lyonnaise met également en avant son histoire, son savoir-faire depuis 130 ans, au service de sa légitimité. Des efforts sont menés sur la recherche et le développement. A travers cette stratégie de communication, elle cherche à apaiser les critiques et les revendications qui montent contre les contrats de délégation.

Bien que majoritaires dans le domaine de l'eau, ces deux compagnies sont soumises aux mêmes règles de concurrence. D'autres opérateurs proposent également leur compétence comme la Saur ou d'autres entreprises réunies dans la Fédération des Distributeurs d'eau indépendants. Les échelles de moyens ne sont pas les mêmes mais elles trouvent une place dans les collectivités souvent de taille moyenne ou petite.

1.2.2. Le fonctionnement de la délégation de service public

Les services publics ont une place toute particulière dans le paysage économique et social en France. L'Etat français d'après-guerre a conçu les services publics comme un outil de régulation des inégalités générées par l'économie de marché capitaliste. Le clivage privé et public est extrêmement prégnant. Mais dans le cas de l'eau, le service de distribution n'est pas exclusivement fourni par un opérateur public, les collectivités font appel à la DSP à une entreprise privée. Cela diffère de la privatisation d'une entreprise publique en ce sens où la collectivité reste l'autorité publique organisatrice et responsable du service (Guérin-Schneider, Bonnet, Breuil, 2003). Il est fréquent que cette alternative à la gestion publique soit critiquée, et vécue comme un désengagement de la collectivité. Particulièrement en France où cette question du privé et du public, est un sujet à conflit.

⁵⁰ LeFigaro.fr, Antibes oblige Veolia à réduire sa facture d'eau de 43,3 %, 2012

⁵¹ Données issues de Suez Environnement

La délégation est un contrat passé entre un opérateur et la collectivité. Il présente les objectifs à atteindre et fixe le niveau de rétribution du délégataire sur la facture d'eau. Pour clarifier les procédures de passation de marché, la loi de 1993⁵² dite Sapin relative «à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques» est introduite. Dans un premier temps, le conseil délibératif vote le principe de la délégation. Avant la mise en publicité, les collectivités de plus de 5000 habitants fournissent un dossier au Comité Consultatif des Services Publics Locaux⁵³ dans l'attente de son avis. Ensuite, une fois la gestion déléguée actée, la loi institue une obligation de publicité pour tout contrat signé (initial ou renouvellement) présentant le service à gérer. La collectivité reçoit alors différentes offres parmi lesquelles elle doit choisir le futur fournisseur du service. La recherche de rationalisation dans le choix du délégataire par une mise en comparaison et concurrence des offres ne remet pourtant pas en cause un principe de base, celui de l'intuitu personae (Le Lannier, Porcher, 2012).

Le maire est l'exécuteur du contrat et à ce titre peut négocier de gré à gré avec le futur signataire du contrat pour faire évoluer les différentes offres afin d'obtenir la plus pertinente pour sa commune (Guérin-Schneider, Bonnet, Breuil, 2003). Cela a particulièrement été fort lorsque le régime de la concession était le plus fréquent dans le domaine de l'eau. Dans ce type de contrat, le délégataire investit dans le service en finançant à ses risques et périls les infrastructures nécessaires au service. Les contrats sont alors signés pour de longues durées, dans une situation de monopole naturel. La ville accepte cette condition car elle se désengage financièrement du service. Cette situation est contraire à la loi Sapin et la loi Barnier de 1995⁵⁴ qui fixe la durée maximale des contrats de délégation à 20 ans. Au final la collectivité signe un contrat d'affermage ou de concession⁵⁵.

Entre 477 et 883 procédures ont ainsi été initiées entre 1998 et 2010 (figure 4). Les contrats pour les services d'eau ont une durée de vie moyenne de 12 ans. A la fin des contrats, 96% des collectivités maintiennent le mode initial de gestion, 3% des procédures aboutissant au passage d'une régie à une délégation et 1% dans l'autre sens⁵⁶. Les deux lois ont donc conduit à une réduction de la durée des contrats, et la mise en concurrence est devenue une procédure bien formalisée par les collectivités. Dans des villes comme Montpellier, Nice, Bordeaux, Lyon, les procédures ont été engagées. Elles généreront des débats importants lors des élections municipales de 2014, des contrats ayant étant prolongés d'un an afin de ne pas être contestés pendant ce temps de campagne.

⁵² Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993

⁵³ Précisé dans la Loi Démocratie de proximité – 27 février 2002 mais institué dans la Loi Administration Territoriale de la République – 6 février 1992

⁵⁴ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement

⁵⁵ Annexe 8 - Procédure de délégation de service public.

⁵⁶ Rapport Les services collectifs d'eau et d'assainissement en France - BIPE/FP2E - Mars 2012 - p.60

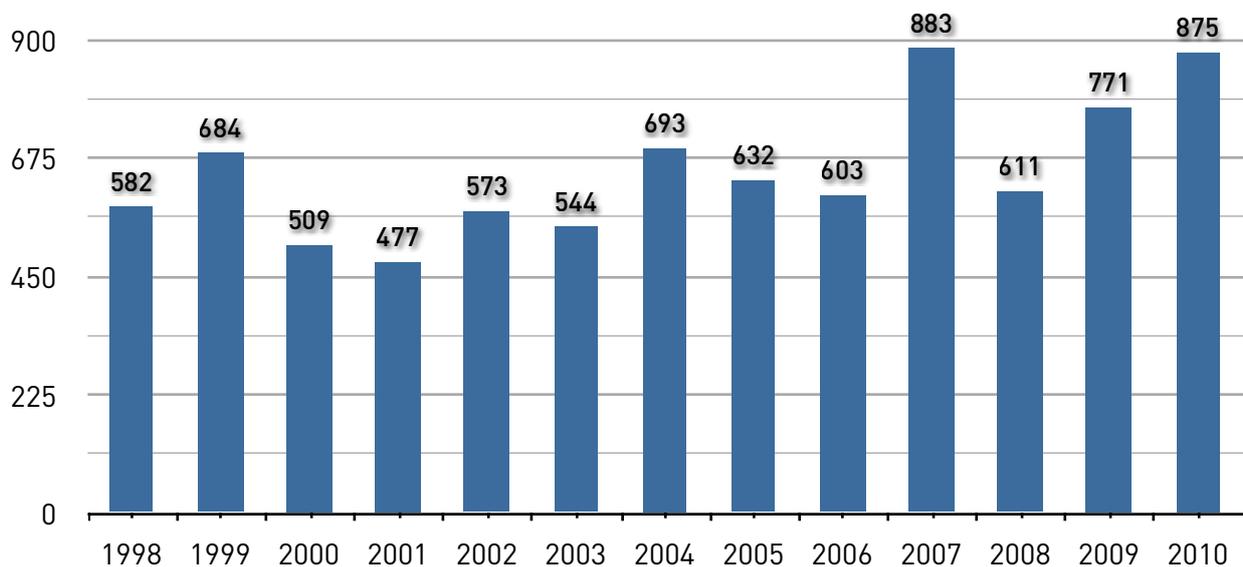


Figure 4. Les procédures de mise en concurrence entre 1998 et 2010
 (Source : Engref 1998-2004, TNS-Sofres 2005-2006, enquête opérateurs depuis 2007 pour le Rapport BIPE / FP2E)

Au bout de ce cycle, le contrat signé le plus commun est celui de l'affermage. Il a pris le pas sur la concession au cours de la seconde moitié du 20ème siècle (Pezon, Canneva, 2009). Dans l'affermage, les ouvrages nécessaires à l'exploitation du service sont réalisés par la collectivité et sont fournis au fermier⁵⁷. La collectivité reste propriétaire de ces biens. Comme pour la concession, le fournisseur gère à ses risques et périls l'exploitation du service. Il se rémunère par la perception de redevances sur les usagers⁵⁸. Le dit fermier verse en contrepartie une redevance à la collectivité⁵⁹.

Cette souplesse laissée au fermier est souvent mise en exergue dans les périodes proches de renouvellement du contrat. L'écart de la tarification des services par des entreprises déléguées et des régies interroge. Une étude réalisée en 1998 par le Service central des enquêtes et des études statistiques (Scees) et l'Institut français de l'environnement (Ifen) s'accorde sur un prix supérieur proposé par les délégataires de l'ordre de 27% pour la distribution d'eau, soit 0,57 euros de plus en 2008, contre une différence de 0,67 euros en 2004⁶⁰, et de 20,5% pour l'assainissement. Bien qu'il s'agisse d'un élément clé qui amène la remise en cause fréquente de la délégation, peu d'études statistiques⁶¹ ont été réalisées pour expliquer cette différence. Elles s'accordent toutes pour signifier que la gestion déléguée est invoquée dans des situations d'exploitation plus

⁵⁷ Mairie Conseils, Les modes de gestion des services publics locaux, Fiches pédagogiques, p.25.

⁵⁸ Conseil d'Etat, 12 janvier 1987, Cie des Eaux et de l'Ozone c/ S.A. Établissements Vetillard, n° 2.432

⁵⁹ Conseil d'Etat, 29 avril 1987, Commune d'Elancourt, n° 51.022

⁶⁰ Commissariat Général du Développement Durable, Le point sur les services d'eau et d'assainissement : une inflexion des tendances ?, n°67, décembre 2010, p.2

⁶¹ Citons les travaux de Sage (1999) portant sur un échantillon de 62 communes françaises, de Ménard et Saussier (2003), de Glachant et Miessner (2003) et de Boyer et Garcia (2004).

contraignantes qui font appel à une technicité plus importante que pour des régies (Carpentier, 2006).

Plus le système d'exploitation nécessite des prestations importantes, plus le prix est élevé (Le Lannier, Porcher, 2012). Les collectivités font donc appel à des compétences extérieures reconnues comme Veolia ou la Lyonnaise des Eaux. Dans le duel régie-déléataire, la question du prix est centrale et donne plus de légitimité à un service en gestion directe. La comparaison des prix entre ces modes de gestion est insuffisante car elle ne prend pas en compte le niveau de service rendu qui peut différer d'une commune à une autre.

Dans cette recherche où nous voulons faire apparaître l'utilisation du statut Scic pour l'eau, tous ces éléments de compréhension sur le service public local sont une base indispensable. **La délégation de service public est la procédure par laquelle une Scic pourrait prétendre à gérer ce service. Elle est le plus souvent évoquée par les élus des grandes collectivités dans des situations particulières. Cette contractualisation fait l'objet d'un rejet important, tant elle est assimilée à une privatisation.** Une reconquête de la gestion directe de l'eau par les communes est aujourd'hui qualifiée de « remunicipalisation ».

1.2.3. Vers une «remunicipalisation» ?

Depuis quelques années, la délégation de service public vit une certaine remise en cause. Elle tient pour certains à son assimilation à une privatisation. La gestion publique centralisée, le paradigme des années d'après-guerre ressurgit dans une période où la suprématie du marché libéral prôné par les dirigeants successifs en France et en Europe depuis les années 80 ne rencontre plus le succès escompté. Nous soulevons cet élément en rappelant un événement symbolique faisant résonance avec cette idée. En 2009, comment ne pas être surpris par le mouvement initié par le Comité national contre la Privatisation de la Poste⁶², qui a soumis cette question aux citoyens : «Le gouvernement veut changer le statut de La Poste pour la privatiser, êtes-vous d'accord avec ce projet ?». Après une journée de mobilisation sur tout le territoire, les résultats sont présentés le soir du 4 octobre : 31.701 pour et 2.092.016 contre. Une participation massive, liée certainement à la facilité de la démarche qui n'engage pas plus. Mais indéniablement nous devons y voir une force du désir collectif de gestion désintéressée, au profit de tous et non de quelques-uns. Certains biens ont acquis ce caractère d'intérêt général et sont restés associés à cette dimension. Le courrier, l'eau, les transports, l'électricité, ont tour à tour suscité de vifs débats lorsque la question de leur ouverture au marché a été soulevée ainsi que la vente des parts détenues par l'Etat.

La « remunicipalisation » paraît d'autant plus justifiable qu'elle s'appuie sur des défaillances, des pratiques de passation de contrats douteux. En juillet 1994, le scandale de la

⁶² 62 organisations dont Les Verts, le Parti Communiste Français, CFTC Postes et Télécommunications.

délégation des services publics d'eau à Grenoble enclenche une «mobilisation citoyenne»⁶³ qui milite pour la fin immédiate des contrats et le retour en régie municipale. L'ancien ministre et maire de Grenoble, Alain Carignon⁶⁴ est appelé devant le tribunal correctionnel en 1995 pour répondre de la passation du contrat à la Cogese détenu à 51% par la Société de distribution des eaux intercommunales et par la Serepi, filiale de la Lyonnaise des Eaux. Au cœur de l'affaire, le cadeau accordé par la Lyonnaise à la ville de 21 millions de francs⁶⁵. L'association Eau Secours mène le combat pour « Démontrer, démonter et dénoncer les pratiques obscures dans la gestion des services publics d'eau et d'assainissement à Grenoble »⁶⁶. L'opération «facture d'eau» révèle aux grenoblois l'augmentation du prix, la pratique illégale de la facture rétroactive, le système servant l'augmentation des profits de l'entreprise centrale, la Lyonnaise des Eaux à défaut de servir l'amélioration des services publics d'eau. Le Conseil d'Etat confirme ces abus et impose à la ville de Grenoble de casser le contrat de concession signé en 1989⁶⁷.

Le retour en gestion directe semble alors la seule voie souhaitable et acceptable à prendre. L'association soutient cette position⁶⁸ qui ne prendra forme qu'après la session du conseil municipal de Grenoble le 20 mars 2000. De cette lutte va naître un mouvement de citoyens vigilants à la gestion des services publics d'eau qui se feront connaître à chaque nouvelle procédure de délégation. Tous les contrats de délégation n'ont pas fait l'objet de telle pratique de corruption mais le système privé a vécu son premier échec. «L'eau publique» devient le slogan des nombreuses associations qui émergent dans des grandes villes comme à Brest, Montpellier, Lyon... Ces associations ont très vite compris l'intérêt de faire converger les pratiques dans une organisation administrative de l'eau complexe. Notre recherche nous a conduit à interroger un bénévole d'une association d'usagers lyonnaise, Jean Louis Linossier, président de la coordination des consommateurs de l'eau en France. Cet entretien précise le rassemblement de ces mouvements (extrait 1). Leur effort pour un retour en régie cherche à mobiliser les citoyens et les élus locaux qui sont les seuls décideurs du mode de gestion. Ils ont un mode d'action commun (Pflieger, 2001) : recours à l'enquête sur le prix de l'eau pour légitimer leurs propositions, mobilisation médiatique (presse écrite, internet), travail en réseau pour faire circuler les pratiques.

⁶³ partagedeseaux.info, Fanny Petit, L'association Eau Secours ! Étude de cas d'une association de défense de service public de l'eau à Grenoble, 2005

⁶⁴ Maire membre du RPR de Grenoble de 1983 à 1995.

⁶⁵ Libération, Mireille Debard, L'ex-maire de Grenoble comparaît devant le tribunal correctionnel Le procès Carignon ouvre le dossier trouble de la corruption municipale, 26 septembre 1995

⁶⁶ Présentation des missions d'Eau Secours dans l'article de Partagedeseaux

⁶⁷ Arrêt du Conseil d'Etat n° 133849 du 1er octobre 1997.

⁶⁸ Conseil d'Administration d'Eau Secours, L'eau peut revenir à la régie (lettre ouverte aux conseillers municipaux), Grenoble, le 15 octobre 1997.

Extrait 1 - Entretien de Jean-Louis Linossier du 6 mai 2013

En 1998, il y avait une dizaine d'associations dans le Rhône. Chaque association travaillait sur le périmètre géographique de la collectivité qui avait la compétence eau sur ce périmètre. Les difficultés rencontrées pour comprendre l'influence de l'organisation administrative et des modes de gestion a poussé les associations de consommateurs d'eau (ACE) à se rapprocher les unes des autres. L'affaire de Grenoble a renforcé ce besoin de regroupement pour partager les connaissances. Nous avons des contacts avec des ACE de Bretagne, de Normandie, des Pyrénées orientales. Chaque association reste indépendante. Cette coordination conseille les particuliers ou les associations.

D'autres exemples montrent que le retour en régie est possible comme pour le syndicat intercommunal Durance-Luberon (1997) après 42 ans de délégation à la Lyonnaise des Eaux, à Castres (2003), à Cherbourg (2005) ou encore à Rouen et à Digne-les-Bains (2009)⁶⁹. Cette «remunicipalisation», cette reprise du pouvoir communal sur une ressource comme l'eau se heurte à des collectivités locales qui n'ont pas toujours les moyens d'internaliser les compétences techniques relatives à la gestion de tels services. La seule dimension politique du problème ne fait pas l'unanimité, les élus restent attachés à des systèmes qui fonctionnent économiquement malgré des défauts qu'ils ne pensent pas pouvoir compenser par une régie. La gestion privée conserve cette force qu'il n'est pas évident de déconstruire.

Le cas de la ville de Paris va certainement changer le rapport de force. Le retour en régie opéré en 2009 est toutefois trop récent pour en tirer un bilan significatif. Cette décision a mis fin à plus de 25 ans de délégation entre la Lyonnaise des Eaux et Veolia. L'unification des services historiquement séparés entre les deux rives de la ville génère des économies que la régie Eau de Paris souhaite mettre au profit de la qualité et du prix de l'eau. La mise en place d'un opérateur unique renforce le pouvoir de négociation avec les agriculteurs dans les zones de captage et permet d'unifier le système de facturation en baisse de 8% sur la première année d'exploitation⁷⁰. Le gain du passage en régie évalué à 35 millions d'euros annuellement est un atout pour la gestion publique qui ne rémunère aucun actionnaire et qui utilise l'intégralité des fonds sur le territoire. Le choix politique est central mais s'accorde avec une gestion rigoureuse au bénéfice des parisiens. La justification de la régie impose d'associer un discours économique et politique. Ce fut un mouvement de plusieurs années qui aujourd'hui apparaît comme l'étendard des défenseurs de la gestion publique (extrait 2). Anne Le Strat, en charge de l'eau et de l'assainissement dans la ville de Paris depuis 2001, participe activement à de nombreux rassemblement pour valoriser cette expérience. La volonté politique ici clairement affirmée ne témoigne pas pour autant d'un mouvement global en France mais souligne le clivage privé-public qui grandit dans la gestion de l'eau.

⁶⁹ Petitjean Olivier, « France : de la gestion privée à la remunicipalisation de l'eau ? », partagedeseaux.info, Septembre 2009

⁷⁰ Données de la régie Eau de Paris.

Extrait 2 - Entretien d'Anne Le Strat du 21 mars 2013

Le maire a porté la décision finale de retour en gestion directe au Conseil de Paris en 2009. Depuis 2001, nous travaillons sur la gestion de l'eau, quand je suis devenu présidente de la SAGEP. En comprenant le fonctionnement de l'eau, il m'est apparu important de modifier l'organisation, avec bien entendu une vision particulière vers le service public mais nous avons réellement avancé sur le choix de structure par un temps d'échange participatif. Cette réflexion nous l'avons mené avec le personnel. Cela a été une aide pour identifier les avantages et les inconvénients de la gestion déléguée et d'une gestion publique.

En conclusion, nous sommes arrivés à l'idée, d'une part que nous devons avoir un seul service au lieu de 3, puis que l'opérateur public est le plus adapté.

Nous avons pensé à une SEM, mais il n'y avait aucun intérêt d'avoir des capitaux privés. Nous avons pensé à la régie à autonomie simple mais la gouvernance était plus compliquée, les décisions se prenant au conseil municipal. La Société publique locale, nouveau statut est adapté comme à Brest ou à Rennes quand plusieurs collectivités sont impliquées. Ce qui n'était pas notre cas.

La régie personnalisée nous semblait la plus adaptée à notre contexte car la collectivité est le décideur. Nous avons aussi fait le choix d'internaliser au maximum toutes les activités de la régie, même la facturation.

Sans être la fin du modèle de la délégation, nous prenons acte de ce contexte dans notre réflexion sur la gestion coopérative. **La Scic pourrait souffrir de cette remise en cause de la DSP sans la réalisation d'une distinction avec les entreprises privées classiques.** La «remunicipalisation » se bat contre le désengagement progressif de l'Etat dans les services publics. D'autres éléments peuvent ajouter des difficultés à une telle démarche coopérative tant le système d'exploitation d'eau est complexe et génère des rivalités importantes.

1.3 La géopolitique de l'eau

«Toutes rivalités de pouvoirs s'exerçant sur un ou des territoires relèvent de la géopolitique »⁷¹. Le mot rival ne dérive-t-il pas du latin rivus (cours d'eau) pour signifier « riverain autorisé à faire usage d'un cours d'eau »⁷²? L'eau est par nature une ressource convoitée et protégée avec attention tant elle symbolise la pureté et la vie (Giblin, 2003). En tant que système complexe, il n'est pas toujours facile d'être clair pour des personnes non averties. Il est toujours possible de ne pas voir, de ne pas apprécier suffisamment certains éléments qui sont pourtant importants. Décrire les différentes institutions intervenantes est à la fois simple et difficile. Bien que leur nombre soit important la plupart sont facilement identifiables. Nous avons simplifié la lecture législative jusqu'à présent en nous concentrant sur les deux entités phares de la politique de l'eau : les comités de bassin et les agences de l'eau. Nous allons maintenant compléter cette observation par le tableau des différents intervenants. Nous parlerons donc d'une «gouvernance» de l'eau en France.

1.3.1. Entre l'Etat et le bassin versant

Depuis trois décennies, la notion de gouvernance est utilisée dans de nombreuses recherches. Elle sert à appréhender des réalités empiriques dans les politiques publiques, le «New Management Public», les partenariats publics-privés voire elle est exploitée par les Institutions Financières Internationales pour mettre en place des réformes néo-libérales dans une logique de «bonne gouvernance (Froger 2006). Elle émerge dans un contexte de crises financières des Etats et de montée en puissance d'une conception néo-libérale des Etats où son désengagement de la sphère économique et sociale est recherché. Ce phénomène, entraînant l'émergence de nouveaux régulateurs de la sphère marchande ou de la société civile, est conceptualisé à travers le principe de la gouvernance (Pierre, Peters, 2000). Lui est donné une dimension participative et donc novatrice en même temps qu'elle remet en cause l'Etat-Providence. La «gouvernance peut se définir comme l'ensemble des mécanismes de régulation d'un système économique et social en vue d'assurer des objectifs communs (sécurité, prospérité, cohérence, ordre, continuité du système, développement durable) »⁷³. Tous ces éléments sont posés dans la qualification de la «gouvernance» de l'eau mais il y a une distorsion entre l'organisation souhaitée et celle vécue.

Au niveau central, l'Etat a fixé très tôt le cadre dans lequel s'exercerait la gestion de l'eau. De nombreux ministères se sont vus attribués des fonctions dans le domaine de l'eau en relation

⁷¹ Giblin Béatrice, L'eau : une question géopolitique, en France aussi, Hérodote, 2003/3 n°110, p.9

⁷² Définition de rival – Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales

⁷³ Froger Géraldine, « Significations et ambiguïtés de la gouvernance dans le champ du développement durable », Mondes en développement, 2006/4, n°136, p.11

avec les différents usages de l'eau. Les ministères de la Santé, de l'Agriculture, de la Pêche, du Logement, de l'Industrie, de l'Intérieur, des Transports, de la Justice, des Finances, des Affaires étrangères ont une place dans la détermination des choix engagés par l'Etat. Dès 1964, un comité national de l'eau a été mis en place afin de rendre cohérentes les politiques engagées par ces différents ministères. Présidé alors par le ministre en charge du Plan et de l'aménagement du territoire, ce comité s'appuie sur les travaux réalisés par la Mission Interministérielle de l'eau (MIE), dont les attributions ont été modifiées en 2005⁷⁴.

Le comité national de l'eau, créé en 1965⁷⁵, a pour objet d'assurer la coordination entre les comités de bassin. Il est présidé⁷⁶ par un parlementaire et placé auprès du ministère de l'Environnement. En tant qu'organe consultatif il donne son avis sur tout problème qui concernerait plus de deux bassins versants, sur l'introduction de nouveaux décrets, ou sur le prix de l'eau. «C'est une instance de débat, de confrontation et de concertation de tous les acteurs de l'eau – aussi bien élus, socio-professionnels qu'usagers. On dit souvent que les Comités de bassin sont les Parlements des Agences de l'eau. Eh bien, j'ai coutume de dire que le Comité national de l'eau est le Parlement des Parlements»⁷⁷. Le comité regroupe des représentants d'associations de consommateurs, de chambres d'agriculture, des industries de l'agro-alimentaire, des collectivités territoriales, des comités de bassin.

La création le 2 février 1971 du ministère de l'Environnement, modifie les attributions respectives sur l'eau. Un processus s'entame alors pour recentrer l'ensemble des compétences relatives à la politique de l'eau en son sein. Les comités de bassin et les agences qui lui sont antérieures, vont être placés sous sa tutelle. Il assure le secrétariat de la MIE, ce qui place le ministre en charge de ce dossier au cœur de toutes nouvelles lois sur l'eau. Dans la gestion déconcentrée, l'Etat entend conserver une maîtrise importante des investissements dans un objectif d'équilibre à respecter entre les territoires.

Une direction de l'eau et de la prévention de la pollution et des risques est introduite à partir de 1987 pour définir la politique de l'eau et coordonner au sein du Ministère de l'Environnement, du Développement Durable et de l'Energie (MEDDE) tous les établissements publics affiliés au domaine de l'eau. Dans notre recherche, nous avons pu solliciter son directeur, Laurent Roy, qui nous a orienté vers Catherine Gibaud, chef du bureau de la planification et de l'économie de l'eau. Nous sommes revenus avec elle sur la place du Ministère dans l'organisation générale de l'eau (extrait 3).

⁷⁴ Article 2 du décret n° 2005-636 du 30 mai 2005 relatif à l'organisation de l'administration dans le domaine de l'eau et aux missions du préfet coordonnateur de bassin.

⁷⁵ Décret n°65-749 du 3 septembre 1965 portant création du comité national de l'eau modifié par décret du 23 mars 2007.

⁷⁶ Jean Launay, député PS de la deuxième circonscription du Lot, a été nommé par le Premier Ministre depuis le 24 octobre 2012.

⁷⁷ Propos de Jean Launay dans une interview du 6 novembre 2012 à marie-info.com

Extrait 3 - Entretien de Catherine Gibaud le 12 juin 2013

Au sein du ministère de l'Ecologie du Développement Durable et de l'Energie (MEDDE), il y a plusieurs directions dont celle de l'Aménagement, du logement et de la nature dont fait partie la direction de l'eau et de la biodiversité. Cette direction est elle-même divisée en deux sous-directions, sur la gestion de la ressource qui s'occupe de l'appui technique et de la protection des zones de captage et la sous-direction à l'action territoriale (dans laquelle je suis) pour appuyer les collectivités territoriales. Une autre sous-direction existe également sur la protection du littoral.

La mission de cette direction eau et biodiversité est de travailler sur les lois, décrets touchant à ce domaine, d'animer les services déconcentrés (DREAL et DDT) et de faire le lien avec la commission européenne (lien avec la DCE).

(...)

Le ministère de la Santé intervient également dans le domaine de l'eau et sur sa qualité à travers les Agences régionales de Santé. La MIE qui se réunit chaque mois fait le point sur les textes et coordonne la politique de l'eau des différents ministères concernés dont celui de l'agriculture également. Ce dernier est co-porteur avec le MEDDE sur la directive nitrate mais n'est pas pilote en que tel sur la gestion de l'eau.

(...)

Les agences de l'eau et l'Onema sont sous la tutelle du MEDDE et du ministère des Finances.

La direction cadre le nombre de membres et la proportion pour les différents collèges mais ne fait pas d'ingérence dans ce « petit parlement de l'eau » (les comités de bassin). La direction peut les accompagner par la réalisation de guides méthodologiques qui sont réalisés en collaboration avec eux.

Les mécanismes de la déconcentration sont complètement intégrés. Le Ministère pense son action dans une gouvernance partagée en collaboration avec une douzaine d'établissements publics, des institutions de bassins versants où les collectivités territoriales prennent toute leur place. Quand en 1992, il entend réintroduire la notion de planification avec les SDAGE, il le fait en s'appuyant sur les comités de bassin (Vieillard-Coffre, 2001). Il n'échappe pas aux conflits entre administrations nationales et collectivités, entre élus, entre consommateurs et agriculteurs, mais il lui donne un cadre institutionnel. Il dispose à la fois de compétences directement sous sa responsabilité et doit faire à des espaces de concertation où il ne dispose pas de toutes les cartes.

Bien qu'il exerce sa tutelle sur les établissements publics administratifs comme l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer) ou le plus important l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema), cela n'évite pas les scandales et les difficultés. L'Onema introduit dans la législation en 2006⁷⁸ fournit la base de données sur l'eau, souhaitée dès la loi sur l'eau de 1992, et prend en charge des missions auparavant assurées directement par le Ministère en matière de police de l'eau par exemple. Il dispose d'un budget de 110 millions d'euros, issus des redevances prélevées par les agences de l'eau, et emploie près de 900 personnes. La Cour des Comptes dans une instruction d'un an (septembre 2011-septembre 2012) rendue publique en février 2013⁷⁹, a soulevé de nombreuses irrégularités sur la passation et

⁷⁸ Article 88 de la Lema.

⁷⁹ Cour des comptes, Rapport public 2013, L'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) : une transformation mal préparée, une gestion défailante, 35p.

l'exécution des marchés publics, sur l'attribution et le suivi des subventions, sur sa gestion financière (Laimé, 2012). L'importance de données pour planifier la gestion de l'eau, prévenir les épisodes de sécheresse sont autant de prérogatives que l'Onema a eu du mal à mettre place depuis sa création. La ministre en charge de l'Ecologie à la date de ce scandale, Delphine Batho, a réagi dès septembre 2012 aux observations de la Cour des Comptes. Le directeur depuis 2007 a été remplacé par décret tout comme l'ancienne directrice de l'eau et de la biodiversité au sein du Ministère. Nous y avons vu, après la lecture d'un article du Monde⁸⁰, l'exemple remarquable de la complexité à appréhender ce milieu. L'organe en charge de la réalisation des objectifs fixés dans la DCE pour 2015 ne réalise pas convenablement cinq après son apparition ses fonctions. Cela ne rassure pas sur le succès de la politique de l'eau en matière de qualité et met à mal l'ensemble du secteur déjà habitué aux scandales concernant la gestion déléguée. Un certain constat d'échec a pris le pas dans le domaine de l'eau. La Cour des Comptes résume ainsi ses observations sur l'Onema : «L'ampleur et l'accroissement des missions confiées à l'Onema, dans un contexte mouvant, complexe et soumis à la pression d'échéances communautaires, n'ont pas été accompagnés par la mise en place de moyens à la hauteur des enjeux. Il en a résulté de nombreuses défaillances et irrégularités dans la gestion administrative et financière qui ont nui à l'efficacité de l'action du nouvel établissement public»⁸¹.

Le MEDDE, sa direction de l'eau et de la biodiversité et l'Onema sont les espaces décisifs de la politique de l'eau qui font le pont et discute avec Bruxelles de la mise en œuvre de la DCE. **Le Ministère est le centre du pouvoir décisionnel mais sous le coup de la réduction des dépenses, certains changements n'ont pas profité aux défis à relever. Dans ce contexte, la politique suit son cours, l'autonomie financière des agences de l'eau permet à chaque comité de bassin de lancer des investissements prioritaires pour les années futures.** En novembre 2012⁸², les six agences de l'eau ont présenté la nature du 10ème programme de l'eau d'un montant total de 13,3 milliards d'euros jusqu'en 2018. Les Ministères de l'Ecologie et des Finances sur l'avis des comités de bassin ont approuvé ces six plans.

1.3.2. Au sein des bassins versants

Les agences de l'eau financent leur programme par la perception de redevances. Elles appliquent le principe «pollueur-payeur». Le taux des redevances est proposé par les conseils d'administration des agences de l'eau aux comités de bassin qui fixent en dernier lieu leur montant. Le bassin-versant est le cœur de la mécanique de la politique de l'eau. Toutes les sommes prélevées sont utilisées de différentes manières, les investissements les plus importants

⁸⁰ Baudet Marie-Béatrice et Valo Martine, La politique de l'eau dans la tempête, LeMonde.fr, 2 février 2013

⁸¹ Cour des comptes, Rapport annuel 2013, p.1

⁸² Dossier de presse, le 10ème programme des Agences de l'eau 2013-2018, 21 novembre 2012, 7p.

vont à la gestion de l'eau potable : aide à la rénovation des usines d'épuration ou des canalisations...

Les redevances prélevées par les services d'eau puis reversées aux Agences de l'eau sont d'un montant total de 1,812 milliards d'euros en 2009⁸³. Le principe pollueur-payeur est un système temporaire qui contraint les pollueurs à réduire leurs effets négatifs sur l'environnement par le paiement important «d'amendes» (Barraqué, 1995). Mais le modèle français a adapté cette théorie, en faisant des Agences de l'eau des sortes de «mutuelles» territoriales. Les ménages payent près de 85% des redevances⁸⁴ alors que les pollutions agricoles sont aujourd'hui reconnues comme les plus conséquentes. La fiscalité appliquée n'a guère changé depuis 1964. Le principe d'origine est faussé par les difficultés à le mettre en œuvre politiquement. Cette fiscalité environnementale a rapidement été assimilée à une forme d'imposition (Cour des Comptes, 2010).

Dans les Comités de bassin, lieu où se décident le montant des redevances pour prélèvement sur la ressource ou pour pollution de l'eau, les élus et les représentants des usagers (agriculteurs et industriels essentiellement) ne vont pas à l'encontre des intérêts économiques de l'agriculture déjà complexes par ailleurs. Le choix pris est celui de solidariser les prélèvements sur le plus grand nombre. Les taxes de l'Etat et les redevances représentent alors 20% du prix de l'eau en 2009⁸⁵. Les ménages financent majoritairement les agences de l'eau versant à eux seuls près de 85% des redevances, avec des écarts allant de 80% dans le bassin Loire-Bretagne à 90% en Seine-Normandie⁸⁶. Cette fiscalité dérivée qui ne passe pas directement par l'Etat laisse une liberté relativement importante aux Comités de bassin. Plus précisément au Conseil d'Administration des Agences de l'eau qui proposent les taux et gèrent ensuite la mise en œuvre des politiques choisies.

A ce stade, nous connaissons la composition des comités de bassin qui laisse une place toute relative aux ménages qui pourtant sont la pièce maîtresse de leur modèle économique. Dans le Conseil d'Administration des agences de l'eau, cette réalité est encore plus marquante. Par exemple, dans un territoire particulièrement exposé aux problématiques des pollutions diffuses agricoles, le bassin Loire-Bretagne, un seul représentant des ménages siège au Conseil d'Administration, alors qu'ils sont 5 pour l'industrie et 4 pour l'agriculture⁸⁷ sur 34 membres au total. Cette participation des citoyens qui est pourtant évoquée par l'Europe pour réussir la reconquête des milieux aquatiques, n'est toujours pas une préoccupation évidente. Il en va de

⁸³ Rapport Les services collectifs d'eau et d'assainissement en France - BIPE/FP2E - Mars 2012 - p.57

⁸⁴ 80% en Loire-Bretagne, 83% en Adour-Garonne, 84% en Rhin-Meuse, 86% en Rhône-Méditerranée-Corse, 88% en Artois-Picardie, 90% en Seine-Normandie. UFC Que choisir, Pollution de l'eau, des milliards engloutis dans résultat, Juillet-août 2013, n°516, p.56-59

⁸⁵ Rapport Les services collectifs d'eau et d'assainissement en France - BIPE/FP2E - Mars 2012 - p.49

⁸⁶ UFC-Que choisir, Des milliards engloutis sans résultat, juillet/août 2013, n°516, p.56-59

⁸⁷ UFC-Que choisir, Des milliards engloutis sans résultat, juillet/août 2013, n°516, p.59

même dans les schémas directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) introduits dans la loi de 1992.

Les douze SDAGE, un par comité de bassin métropolitain et d'outre-mer, ont été renforcés par la Directive européenne sur l'eau en 2000. Les négociations ont eu lieu au sein des comités de bassin. Le préfet coordonnateur de bassin qui est le préfet de la région où le comité de bassin a son siège, préside la commission administrative de bassin qui donne son avis sur les SDAGE. Ils ont amené à mieux connaître les milieux aquatiques par une analyse des impacts subis par les eaux, et une évaluation des usages de l'eau. Les SDAGE ont ensuite été construits pour cinq ans (2010-2015). Il aura fallu près de six ans (2004-2010) pour voir apparaître les programmes de mesure associés (PMD). Les instances de bassin sont des lieux où la négociation est longue. Il est difficile de porter un jugement sur leur efficacité avec si peu d'année de recul, mais cette difficulté à trouver des accords collectifs n'est pas rassurante. Les conflits entre le modèle agricole intensif fait d'utilisation de phytosanitaires, d'appauvrissement des sols et les ménages qui attendent un prix de l'eau bas et de bonne qualité, peuvent être importants et c'est le rapport de force qui détermine vers qui penche le choix final. La pression sur l'eau amène soit des traitements plus lourds, plus coûteux, soit des missions d'animation territoriale, soit des actions financières incitatives qui se retrouvent en dernier lieu dans la facture d'eau selon le principe «l'eau paye l'eau». La dissociation entre lieu de discussion et maître d'ouvrage ne facilite pas non plus la réalisation des programmes.

D'autres niveaux d'intervention sont alors préférés. Les SDAGE font l'objet d'une déclinaison locale appelée Schéma d'Aménagement des eaux (SAGE) qui sont définis par une commission locale de l'eau (CLE). Leur création est du fait du préfet en exercice sur le périmètre du CLE. A la différence des comités de bassin, les élus territoriaux sont majoritaires (Barone, Bouleau, 2011). Nous comprenons le sens de cette prépondérance des élus locaux qui attendent l'outil adéquat sur lequel ils auraient en dernier recours la main. D'autant plus que les SAGE doivent être pensés en cohérence avec les Schémas de cohérence territoriale (Scot), aux plans locaux d'urbanisme et aux cartes communales⁸⁸. Nous soulevons un constat similaire sur cet outil territorial. La comparaison entre le nombre total de SAGE et le nombre de SAGE métropolitain mis en œuvre (tableau 2) témoigne de la difficulté à trouver un accord acceptable par toutes les parties-prenantes. Si l'idée de regrouper les différents intérêts contradictoires de l'eau est une approche qui répond aux principes de la participation, nous constatons que la politique du compromis ne garantit pas d'atteindre les objectifs initiaux .

⁸⁸ Loi n° 2004-338 portant transposition de la directive-cadre sur l'eau

BASSINS METROPOLITAINS	Nombre de SAGE	dont nombre de SAGE mis en oeuvre	Surface couverte par le SAGE mis en oeuvre	
			Km2	%
Adour-Garonne	22	5	19 004	16,2
Artois-Picardie	15	6	6 416	32,2
Loire-Bretagne	56	19	48 484	31
Rhin-Meuse	10	3	4 525	14
Rhône-Méditerranée-Corse	39	16	17 214	13
Seine-Normandie	26	9	5 639	5

Tableau 2. SAGE en octobre 2011

(Source : ministère chargé de l'Environnement, Gest'eau - traitements SOeS, novembre 2011)

Nous avons constaté que l'enjeu formalisé en 2000 du « bon état » écologique et chimique ne trouve toujours pas de succès significatifs. Cela ne signifie pas qu'il n'y a pas de résultats et que certains SAGE ne sont pas efficaces dans les objectifs qui leur ont été assignés. Ces programmes ont une place importante dans la politique publique de l'eau mais les institutions de bassin ne sont pas chargées de leur mise en œuvre (Giblin, 2003). Les opérations adoptées sont mises en place par les collectivités territoriales, les services de gestion des eaux, les agriculteurs, les industriels en échange d'aides financières. Les négociations sont compliquées tant les enjeux économiques sont importants, et n'aboutissent pas nécessairement à une réalisation concrète. Nous avons pu nous entretenir avec un représentant des associations de consommateurs du Rhône qui siège dans le CLE de la nappe de l'est lyonnais, Jean-Louis Linossier, qui nous a fait part d'une des réalités dans les CLE (extrait 4).

Extrait 4 - Entretien de Jean-Louis Linossier le 6 mai 2013

La CLE fonctionne comme une mini agence de l'eau. Nous travaillons sur la gestion et la protection de la ressource. Il y a du conflit en particulier avec les mondes agricole et industriels sur le sujet des pollutions et du partage de la ressource. La mise en place a été très lente au départ. Il y avait une méconnaissance de la nappe et des acteurs en présence. Il a fallu 4 ou 5 ans pour étudier et comprendre ce fonctionnement mais aussi établir un état des lieux incluant les agents économiques et sociaux en présence.

Face à cette temporalité de la politique publique de l'eau et de manque de maître d'ouvrage, les élus locaux se sont alors mobilisés pour disposer d'un nouvel outil plus efficace. Les élus départementaux ont pris l'initiative de se regrouper dans des Etablissements Publics Territoriaux de Bassins (EPTB) « dans le but de mettre en valeur et d'aménager fleuves et rivières en fonction de ce qu'ils estiment être l'intérêt de leur territoire »⁸⁹. Ces établissements ne sont

⁸⁹ Giblin Béatrice, « L'eau : une question géopolitique, en France aussi », Hérodote, 2003/3 N°110, p.25

reconnus que tardivement dans l'organisation générale de l'eau⁹⁰, ils ont emprunté longtemps leur légitimité et leurs moyens aux collectivités qui les constituent. Leur rôle a été renforcé au cours

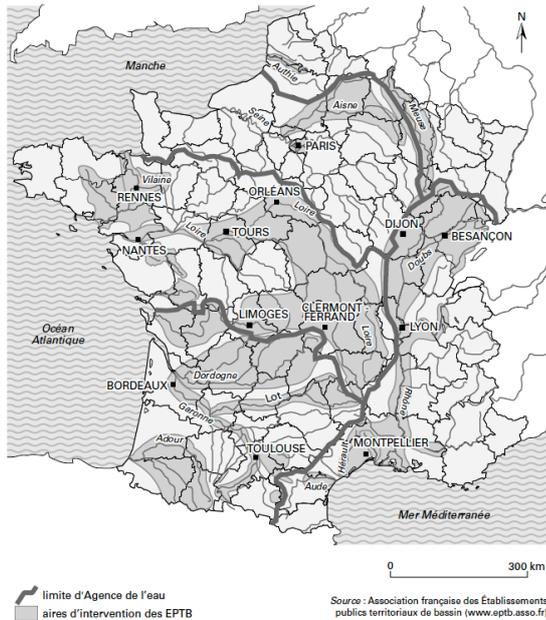


Figure 5. Les aires d'intervention des EPTB en 2003
(Source : Giblin Béatrice, 2003, p.27)

des années 2000 avec leur inscription dans le Code de l'environnement. Leur création est ainsi présentée «pour faciliter, à l'échelle d'un bassin ou d'un sous-bassin hydrographique, la prévention des inondations et la gestion équilibrée de la ressource en eau ainsi que la préservation et la gestion des zones humides, les collectivités territoriales intéressées et leurs groupements peuvent s'associer au sein d'un établissement public territorial de bassin»⁹¹. Leur financement évolue dans la même logique, les Agences de l'eau ont désormais le droit de percevoir à la demande des EPTB des redevances pour leur compte⁹².

La place vacante de maître d'ouvrage dans le bassin-versant a été progressivement prise par ces nouveaux établissements, expérimentés par les élus départementaux qui de fait ne sont plus absents de la politique globale de l'eau (Giblin, 2003). L'association française des EPTB créée en 1999 a réussi sa promotion de ces outils dans le paysage de l'eau. Elle regroupe au 1er février 2013, 25 membres dont 23 sont reconnus EPTB⁹³. Elle travaille désormais en collaboration avec les Ministères de l'Ecologie, les Agences de l'eau ou encore l'Onema. La représentation des aires d'intervention des EPTB en 2003 (figure 5) confirme leur force et modifie encore l'organisation pensée en 1964, revue et confirmée en 1992 avant leur prise en compte en 2006.

La maîtrise de la gestion de l'eau est un enjeu de taille qui démontre la dimension géopolitique de l'eau (Giblin, 2003). Les rivalités engendrées par l'eau ne sont pas liées à la quantité de ressource disponible mais les menaces d'ordre qualitatif dont elle fait l'objet préoccupent différents acteurs qui à défaut d'attendre les résultats de plans qu'ils ont eux-mêmes définis, préfèrent s'engager directement et concrètement dans la bataille de l'eau et de son «bon état». Les élus locaux ont bien pris en compte cette préoccupation «populaire»

⁹⁰ La loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages a reconnu les EPTB comme acteurs légitimes de la gestion des fleuves et rivières et de la prévention des inondations.

⁹¹ Code de l'environnement, Article L 213-12, Organismes à vocation de maîtrise d'ouvrage

⁹² Code de l'environnement, Article L 213-9-2

⁹³ Données issues de l'Association française des EPTB.

montante, et s'engagent à leur manière dans la préservation de la ressource. Une autre question reste en suspens dans cette analyse des parties-prenantes de l'eau, celle des particuliers.

1.3.3. Les citoyens noyés dans l'organisation de l'eau

Dans la lecture du rapport du Conseil d'Etat «L'eau et son droit», le paragraphe «Des usagers généralement ignorants du prix»⁹⁴ nous a particulièrement frappé. Dans une enquête de l'INSEE que rappelle ce document, les ménages surestiment le prix de l'eau. La facture reste peu lisible à leurs yeux et son prix n'est pas leur préoccupation essentielle. Globalement, s'ils font attention à leur consommation domestique, et cherchent à limiter les gaspillages en se brossant les dents (les campagnes de communication d'association environnementale reste dans les mémoires), et la qualité de l'eau les interpelle toujours autant. Dans une autre étude plus récente, huit français sur dix se déclarent confiants dans l'eau du robinet⁹⁵.

Le niveau d'information des ménages, pourtant une des prérogatives imposées par Bruxelles, a du chemin à parcourir pour conforter cette ambition. Les gestionnaires privés des services d'eau communaux l'ont bien compris et en parallèle du système d'information de l'eau (SIE) public ont mis en place le centre d'information sur l'eau (CIEAU)⁹⁶. Le CIE a été créé en 1995 par les grandes entreprises privées de l'eau⁹⁷ pour «répondre aux interrogations de tous les publics (consommateurs, enseignants, professionnels de santé...) sur l'ensemble de la thématique de l'eau domestique»⁹⁸. Un espace de documentation interactif et fluide pour des non-initiés. La logique n'est pas la même entre ces deux services, la source de leur existence (public et privé) n'est pas sans lien. Toute la question du droit à l'information s'est sensiblement développée à partir des années 90, particulièrement en matière d'environnement. L'introduction d'un droit à l'information concernant la protection de l'environnement apparaît avec la loi dite Bouchardeau⁹⁹. A travers la modification du cadre de l'enquête publique introduit au début du 19ème siècle, le législateur entend donner aux citoyens les éléments nécessaires aux décisions modifiant l'environnement. Cela se traduit par exemple par l'obligation pour les comités de bassin dans la programmation des SDAGE de recueillir les observations du public¹⁰⁰.

⁹⁴ Conseil d'Etat - L'eau et son droit p.78

⁹⁵ Baromètre Centre d'information sur l'eau/ TNS Sofres, les Français et l'eau, 16ème édition, octobre 2011.

⁹⁶ www.cieau.com

⁹⁷ Veolia Eau, Lyonnaise des Eaux - Suez, la SAUR.

⁹⁸ 4ème de couverture de «L'eau, puissance civilisatrice», 2002, 56p.

⁹⁹ Loi n°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement

¹⁰⁰ Loi n° 2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la Directive cadre européenne sur l'eau, annexée à l'article L. 212-2. du code de l'environnement.

Dans cette étude, l'objectif n'est pas de tirer un bilan qualitatif de ces dispositifs, mais de voir les espaces disponibles pour la participation du public dans l'organisation de l'eau. Nous avons observé des défaillances dans leur représentation au sein des instances de bassin, dans les EPTB où les élus locaux sont les seuls décideurs et dans les CLE où la forte présence des élus n'a pas empêché dans ce cas une certaine progression de la présence d'associations de consommateurs d'eau. En France, la légitimité de l'élection au suffrage universel rend difficile et questionne même cette apparition de nouveaux représentants des citoyens (Giblin, 2003).

Nous avons eu l'occasion de rencontrer deux militants d'associations de consommateurs, Gérard Borvon¹⁰¹ et Jean-Louis Linossier¹⁰². Ces entretiens ont à la fois confirmé l'absence de réelle mobilisation des citoyens, et le problème de représentativité de ces associations qui se sont multipliées depuis les années 90. L'un ne favorise pas l'autre. Ces groupes citoyens souffrent toujours d'une faible crédibilité auprès des élus locaux qui ne leur reconnaissent pas de légitimité. Ces associations ont toutefois le mérite d'avoir contribué à l'information du public. La gestion par délégation des services publics d'eau potable restent une de leurs préoccupations essentielles au même titre qu'ils revendiquent sur ce dossier une consultation plus forte des citoyens. Les préoccupations écologistes n'ont eu de cesse de croître ces dernières années et l'eau n'a pas échappé à cette règle. La qualité comme le prix constituent pour ces associations les portes d'entrée pour développer le souci de l'eau chez leurs concitoyens. L'introduction de la facture binomiale en 1993 comprenant une part fixe (l'abonnement) et une part variable (en fonction de la consommation en m³) est l'élément déclencheur qui a incité des groupes à se constituer, s'organiser pour interpeller les citoyens comme les élus (Jean-Louis Linossier, 2012). Cela a amené des évolutions tarifaires importantes et donc des réactions citoyennes.

La participation des citoyens reste le fait du vote. Cette démocratie représentative a ses limites, que différentes lois sur la démocratie de proximité tentent de pallier. Bien que les débats ouverts au public se multiplient, dans le domaine de l'eau la question du choix de mode de gestion par exemple n'a pas encore trouvé des formes appréciables de consultation du public. La consultation n'est bien souvent jugée que comme un «artifice» de démocratie sans réelle prise en compte. Pourtant dès 1983, la création de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP)¹⁰³ afin de faire respecter « la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement » semble offrir une dynamique nouvelle. Le législateur renforce en 2002 cette participation directe des habitants avec l'affirmation des Comités Consultatifs des Services Publics Locaux¹⁰⁴, déjà existants depuis 1992 mais peu mis en place. Dans les villes de plus de 10 000 habitants, la loi oblige l'existence de ces comités qui ont pour mission d'examiner

¹⁰¹ Ancien membre du comité de bassin de Loire-Bretagne nommé par Dominique Voynet.

¹⁰² Président de la coordination des consommateurs de l'eau en France.

¹⁰³ Loi Bouchardeau – 2 février 1983

¹⁰⁴ Loi Démocratie de proximité – 27 février 2002

chaque année le rapport d'activité des différents services publics locaux. Malgré l'intérêt de ce genre de lieu de débat, il est difficile de voir la portée de ses réflexions. Par exemple, dans le cas des DSP, ces comités émettent un avis avant la décision du conseil d'élus sur le mode de gestion. N'étant qu'un avis, le choix final reste aux mains des élus. Dans les négociations sur les modes de gestion, les élus veulent conserver une certaine discrétion qui leur est autorisée pour faire évoluer au mieux les services d'eau.

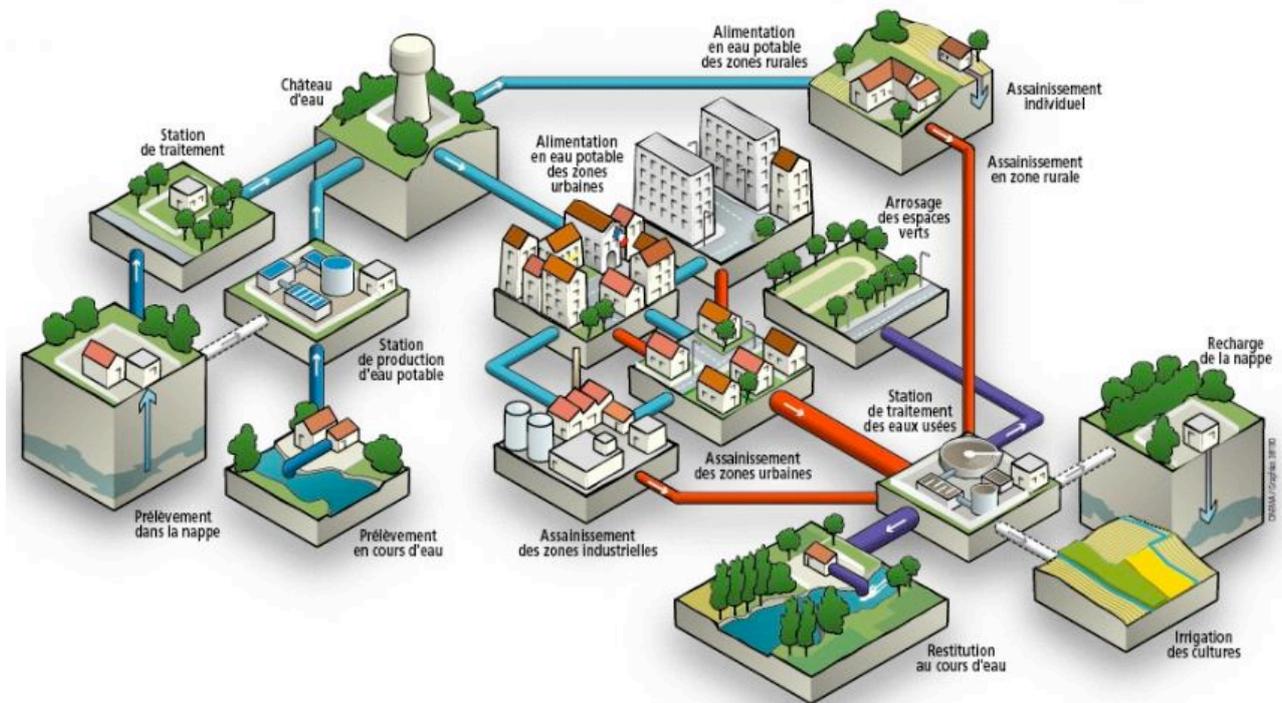
Le public qui doit être avisé, consulté sur la politique de l'eau n'est en réalité que très peu sollicité. **Les citoyens français méconnaissent la gestion de l'eau, du mode de gestion en passant par l'organisation plus administrative à l'échelle du bassin-versant et de l'Etat. Ce constat laisse en suspens leur réelle mobilisation. Notre recherche sur la gestion coopérative de services d'eau comme sur la reconquête de la qualité s'inscrit entre autre dans cette dimension participative en plein essor.** L'eau est bien l'affaire de tous.

Cette première partie est certainement la plus compliquée à écrire. La gouvernance de l'eau se veut partenariale (Enjolras, 2008) au sens où elle tente d'associer dans la décision des opérateurs publics et privés, et de manière nouvelle des citoyens. Nous avons soulevé les positions conflictuelles au sein même des administrations publiques d'Etat et celle de bassin, des rivalités de pouvoirs au sein des bassins, pour finir par un point de clarification sur la mobilisation des citoyens. **Au final le schéma de l'eau peut être complexe, un élément d'observation amenant à se préoccuper d'un autre.** L'organisation de l'eau est une poupée russe, qui fonctionne par étage et par rapport de force. La directive cadre européenne, la décentralisation, la démocratie de proximité, sont autant d'éléments qui ont fait bouger les lignes. **Il n'y a pas un lieu de pouvoir mais des lieux de pouvoir. Toutes les décisions sur l'eau se négocient et s'observent au regard des lobbys industriels et agricoles, des relations entre élus locaux, des moyens et de l'indépendance financière des institutions publiques.** Nous formulons une représentation originale de l'organisation de l'eau que nous avons mise en annexe¹⁰⁵ afin de pouvoir s'y référer au cours de la lecture de ce mémoire. Cette construction résume visuellement la place des différents acteurs et permet de se demander où est la place d'une Scic dans la gestion d'un bien commun comme l'eau ?

¹⁰⁵ Annexe 7 - Schéma général de l'organisation de l'eau en France - D'autres schémas que nous avons découverts après s'en rapprocher : Rapport Les services collectifs d'eau et d'assainissement en France - BIPE/FP2E - Mars 2012 - p.41

PARTIE 2

La coopération dans le petit cycle de l'eau



A l'occasion des 10 ans des Scic, Gérard Poujade¹⁰⁶ affirme que le statut Scic est le plus adapté pour la gestion de l'eau. Comme un pavé dans la mare, aucune suite n'est donnée immédiatement mais l'interpellation est entendue. Jean Grellier¹⁰⁷ s'associe à cette idée et la partage avec Alix Margado. La réflexion se lance. Mais le milieu de l'eau est complexe¹⁰⁸. Les collectivités territoriales, les Comités de bassin, les agences de l'eau, les Ministères compétents et les autres établissements publics nationaux ont des attentes particulières que le seul principe coopératif ne peut répondre. Une matière particulière doit être construite pour faire émerger cette question de la coopération pour la gestion de l'eau. Par ailleurs, la Scic, statut récent, souffre encore d'un manque de visibilité auprès des élus.

Dans notre première hypothèse¹⁰⁹, nous formulons la proposition exclusive de l'utilisation du statut Scic pour la gestion des services d'eau potable ou d'assainissement. Notre recherche a mis en lumière d'autres enjeux, d'autres lieux où la coopération aurait tout intérêt à se positionner. Nous avons donc élargi le champ d'intervention possible du statut au grand cycle de l'eau. Avant d'en arriver à la formulation de cette autre hypothèse, nous proposerons de développer le concept de «délégation coopérative». Pour en arriver à cette formulation, nous apporterons des précisions sur le fonctionnement et l'utilisation du statut Scic. Notre année de travail à la CG Scop, nous a permis de cumuler un certain nombre de données et d'échanger régulièrement avec Alix Margado et Adelphe de Taxis du Poët. Le statut de l'eau, souvent qualifié de bien commun, sera approfondi au regard de la Scic, après avoir précisé les limites politiques et techniques d'une telle entreprise.

¹⁰⁶ Maire du Séquestre – Conseiller régional Midi-Pyrénées

¹⁰⁷ Député PS des Deux Sèvres

¹⁰⁸ Cf. partie 1.3. La géopolitique de l'eau, p.13

¹⁰⁹ Pré-mémoire de Jean Huet, mars 2013,

2.1. La Scic, une société moderne

Un bien commun comme l'eau est une ressource qui se partage dans un rapport de force entre différents usages. Le régime de gouvernance qui tente de faire place à ces différents intérêts n'est pas un succès total au sens où certains groupes d'intérêts ont pris le pas sur d'autres. Dans un premier essai sur la coopération dans l'eau, on serait tenté de vouloir défendre ce statut dans le seul but de développer la participation des citoyens-usagers manquante aujourd'hui. Mais la Scic n'est pas qu'un projet «démocratique», il se doit de valoriser une dimension économique. Nous avons le souci de démontrer l'apport de l'utilisation du statut Scic dans la gestion de l'eau, pour ce faire, nous allons prendre le temps de mieux découvrir ce statut. Nous utiliserons tout au long de cette partie des données fournies par la CG Scop. Elles sont pour la plupart datées de 2011, année où la CG Scop a lancé une grande enquête sur les Scic. Leur nombre ayant augmenté, la réalité actuelle est en train d'être capitalisée dans un nouveau travail d'enquête. Au stade où nous rédigeons ce mémoire, elles ne sont pas encore disponibles. Mais selon les premiers chiffres, les grandes lignes ne sont pas faussées. La majorité de ces éléments sont accessibles au grand public mais ne sont pas toujours connus pour autant. De plus nous accompagnons ces données de réflexions accumulées au fil de l'observation du mouvement depuis septembre 2012.

2.1.1. La structure générale d'une Scic

La Scic, rattachée au réseau des coopératives de production (CG Scop) dès sa création, est une forme originale de société coopérative. Cette nouvelle histoire coopérative débute en 1998 lorsque Martine Aubry, alors Ministre du Travail, sollicite Alain Lipietz pour réaliser un rapport sur l'intérêt de mettre en place une Entreprise à But Social (EBS) en France. En Europe, ces initiatives se multiplient. Dans le même temps, la question associative fut un élément important du gouvernement Jospin, à la fois par le calendrier, les 100 ans de la loi, et par l'évaluation fiscale de leur activité engagée par Bercy. L'entreprise à but social, connue sous l'appellation Scic, est le fruit de ce contexte. Même si, les réflexions des rencontres régionales de l'économie sociale et solidaire (1999-2000) retranscrites dans le rapport d'Alain Lipietz en forme d'états des lieux ne concluent pas sur l'intérêt d'un nouveau statut. Parallèlement, le mouvement des Scop (Congrès 1997 à Lille) s'empare du sujet en voulant proposer une EBS sous forme coopérative. En 1998, la CG Scop inscrit donc dans ses huit chantiers un dernier dossier sur les Scic et les Coopératives d'Activité et d'Emploi (CAE). Une dotation financière et un engagement politique relatif semblent alors se dessiner. Mais pour comprendre la naissance des Scic, il faut en réalité se tourner vers l'Europe. En effet, c'est par une appropriation des expériences d'EBS belges, italiennes, espagnoles et allemandes que le dispositif Digestus dynamise les échanges franco-français. Dès 1998, la direction Interministérielle de l'Economie Sociale et la CG Scop signent un accord pour développer une nouvelle coopérative proposant un multi sociétariat. Cette approche filière est expérimentée

en région par certaines Unions Régionales des Scop comme celle de Midi-Pyrénées-Languedoc-Roussillon ou celle de Picardie-Nord Pas de Calais.

Quinze projets ont ainsi été accompagnés sur le terrain par un groupe de réflexion inter-réseaux¹¹⁰. Entre mai 2000 et octobre 2001, ce groupe imagine l'édifice de la Scic. La nomination de Guy Hascoët à la tête du nouveau Secrétariat d'Etat à l'Economie Solidaire semble renforcer et compléter ce processus. Ce dernier prévoyait une autre loi pour la création d'une entreprise à but social¹¹¹, dans une loi-cadre sur l'Economie Sociale et Solidaire (ESS) qui ne verra jamais le jour. Finalement, le statut Scic est retenu et porté au vote des députés lors de la session du 28 juin 2001. En fin de législature, cette loi est adoptée parmi d'autres éléments d'une loi « fourre-tout »¹¹². Le décret d'application ne sera pris qu'en février 2002 après des allers-retours entre les services de l'Etat et la CG Scop.

Comme toutes les Sociétés coopératives de production (Scop) la Scic répond au droit des sociétés et peut prendre la forme d'une Société Anonyme (SA) ou d'une Société Anonyme à Responsabilité limitée (SARL). Elle est une entreprise commerciale de personnes et non de capitaux. Elle fonctionne avec un gérant et une assemblée générale pour les Scic SARL, avec un directeur général et un conseil d'administration ou un directoire et un conseil de surveillance pour les Scic SA. La gérance offre des souplesses dans le mode de gestion qui peut paraître plus compliqué avec des instances de contrôle régulières comme les conseils de surveillance ou d'administration. De l'entreprise commerciale, elle conserve également sa place dans un marché concurrentiel. La Scic doit être économiquement efficace pour assurer sa pérennité et son développement.

Comme toutes les autres coopératives, la Scic s'inscrit dans la loi de 1947 qui détermine les règles communes. Le principe 1 personne vaut 1 voix est donc présent comme le caractère impartageable des réserves. La coopérative n'a pas vocation à rémunérer le capital. Elle fait partie du mouvement coopératif qui a défini l'identité coopérative comme « l'adhésion volontaire et ouverte à tous, le pouvoir démocratique exercé par les membres, l'autonomie et l'indépendance, l'engagement envers la communauté »¹¹³.

En 10 ans, 267 structures ont vu le jour et sont en activité fin 2012 (graphique 1). Elles sont jugées trop peu nombreuses par certains qui tentent de l'expliquer par un manque de moyens humains et financiers, un manque de visibilité, ou une complexité reconnue¹¹⁴. Pensée également

¹¹⁰ Fédération des Cigales, Crida, IEP Grenoble, Comité National des Entreprises d'Insertion, Fédération Nationale des Cuma...

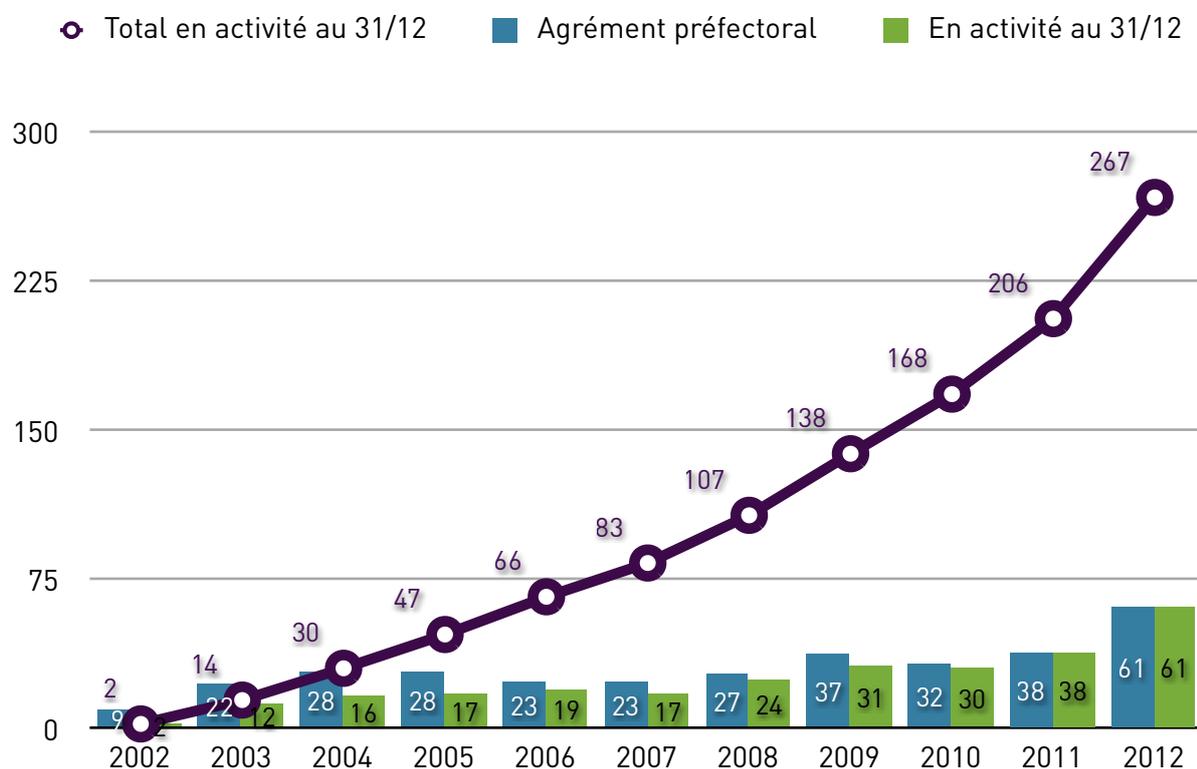
¹¹¹ Rapport Lipietz - 1998 - p.87-91

¹¹² Le statut Scic est défini par la loi 2001-624 du 17 juillet 2001 et par le décret 2002-241 du 21 février 2002.

¹¹³ Extrait de la déclaration sur l'identité coopérative en 1995 cité in Draperi Jean-François, « L'économie sociale : utopies, pratiques, principes », Presses de l'économie sociale, 2009, p.89

¹¹⁴ Elément de réponse formulé par la CG Scop, des intervenants divers présentant les Scic comme Danièle Demoustier entendue au colloque de la FN Cuma « La coopération agricole de production » le 4 décembre 2012.

pour offrir une sécurité plus forte aux associations ayant une activité commerciale, la Scic n'a pas bénéficié d'un engouement favorable, peu d'associations se sont transformées. Le statut commercial inquiète, questionne le projet associatif initial. 31% des nouvelles Scic sont des transformations d'associations¹¹⁵, 10% sont des transformations d'autres types de sociétés quand 59% sont des créations ex nihilo.



Graphique 1. L'évolution des Scic depuis leur création jusqu'en 2012
(Source : CG Scop au 31mai 2013)

L'augmentation du nombre de création de Scic par année est constante et croit positivement avec un pic en 2012 qui sera peut être confirmé par les chiffres de 2013. En parallèle le nombre de liquidations reste faible du minimum de 3 en 2005 au maximum en 2011 de 15. La comparaison entre le nombre d'agréments préfectoraux accordés et la création effective des Scic révèle un écart parfois important essentiellement les premières années jusqu'en 2006. L'agrément préfectoral a été supprimé en 2012¹¹⁶ suite aux recommandations du Rapport Vercamer prenant acte de la proposition de la CG Scop de simplifier la création des Scic : «cette suppression simplifie la création et la transformation en Scic. Elle permet aux collectivités publiques de participer dès la création au capital de la Scic, alors qu'elles ne pouvaient le faire normalement qu'après obtention de l'agrément, puisqu'il est interdit à une collectivité publique d'entrer au capital d'une société

¹¹⁵ Données CG Scop.

¹¹⁶ Loi 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification et à l'allègement des démarches administratives, article 26, dispositions relatives aux Scop et aux Scic.

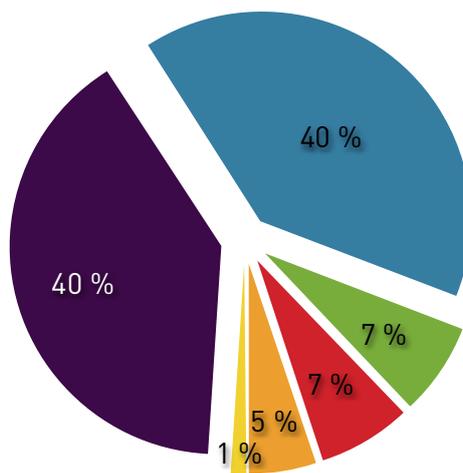
commerciale qui n'a pas le statut de Scic»¹¹⁷.

Élément nouveau que la Scic autorise, la prise de capital d'une collectivité publique ou d'un des établissements. Ce n'est pas seulement unique du point de vue des coopératives mais des sociétés commerciales en général à l'exception des Sociétés d'Economie Mixte. Cette originalité fait écho à un contexte où le partenariat public-privé ne disposait pas d'instruments de gouvernance particuliers. Les pouvoirs publics mettent en concurrence différentes offres et choisissent dans ce panel celle qui leur paraît la plus convaincante. Le contrat signé, la collectivité comme l'opérateur retenu n'interagissent plus forcément. La Scic ouvre la possibilité de maintenir ce lien entre le délégué et le déléguant en associant des personnes privées et publiques dans son sociétariat.

Au-delà de l'apport en capital qui ne peut pas excéder 20% du capital total, les collectivités ont parfois intérêt à souscrire au projet. Leur apport peut représenter un soutien incontestable au démarrage d'une nouvelle entreprise et s'inscrire dans une politique économique incitative. En moyenne les collectivités deviennent sociétaires à hauteur de 13%¹¹⁸. Cette autorisation ne doit pas amener les porteurs de projet à rechercher systématiquement des collectivités prêtes à s'engager à leur côté. Les chiffres montrent bien que toutes les Scic n'ont pas mis en œuvre cette option, seule 40% ont des collectivités publiques dans leur sociétariat de différentes natures (graphique 2). Sans données plus précises, il n'est pas possible de connaître les raisons exactes de l'intégration des collectivités. Mais dans le domaine de l'eau, nous démontrerons que son implication est indispensable au concept de «délégation coopérative».

Avant de développer cette question, concluons sur le caractère désintéressé de la gestion des Scic. En fin d'année, si des excédents sont dégagés de l'activité 57,5% au minimum sont affectés en réserves impartageables. Ils augmentent les fonds propres de l'entreprise. Ces fonds n'amèneront pas de redistribution entre les associés de la Scic. Le reste peut être distribué dans une certaine limite. Toutes subventions devront en être soustraites et le taux de rémunération ne peut excéder le taux moyen de rendement des obligations des sociétés privées. Certaines Scic

- Communes
- Communautés de communes
- Syndicats mixtes
- Régions
- Départements
- Autres



Graphique 2. Type de collectivités présentes dans les Scic (Source : CG Scop, 2011)

¹¹⁷ Communiqué de presse suite à l'adoption de la loi cité dans l'article de la Recma du 28 mars 2012, Fin de l'agrément préfectoral pour les Scic.

¹¹⁸ Données 2011 de la CG Scop.

optent pour un reversement intégral des excédents dans la part des réserves impartageables. Dans ce cas, même si la non lucrativité est difficilement reconnue par l'administration fiscale pour une structure ayant une activité commerciale, la Scic présente l'avantage de ne verser aucune rémunération des parts sociales. Le patrimoine comme toute coopérative est également inaliénable, en cas de liquidation ou de fermeture, une autre coopérative hérite de ce patrimoine ou en dernier recours la CG Scop.

Ce qui fonde la particularité de la Scic en comparaison des autres statuts coopératifs est le multi-sociétariat (Drapéri, 2009). L'homogénéité des associés est remplacée par une mobilisation de diverses parties-prenantes. Le mono-sociétariat est bousculé. La Scic ajoute un atout aux statuts coopératifs constitués à l'origine par secteur.

2.1.2. Du mono-sociétariat au multi-sociétariat

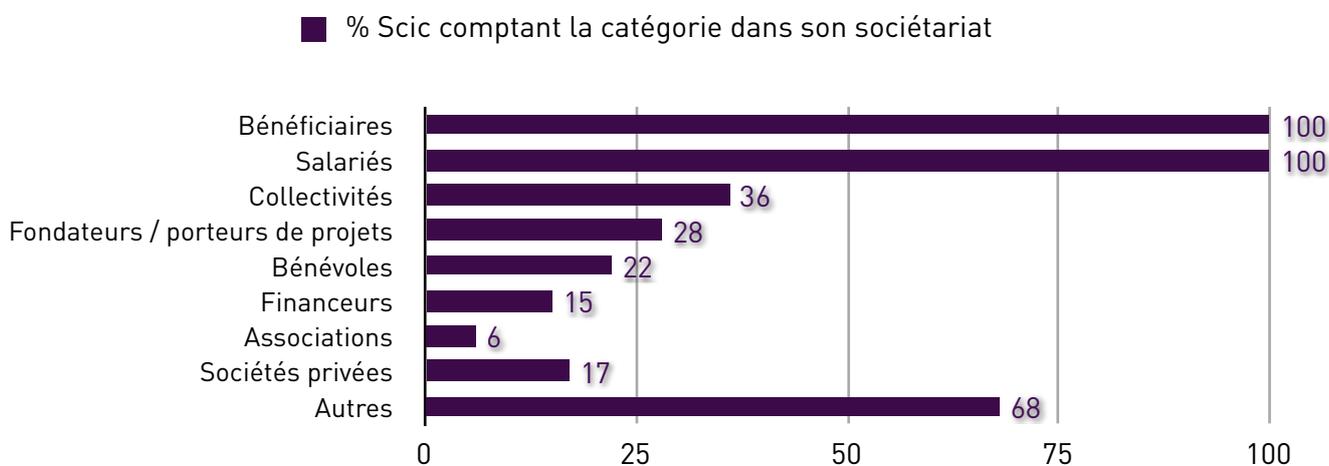
Dans le monde coopératif, il est souvent fait référence aux familles coopératives : agricoles, bancaires, de production, maritimes... Un découpage par champ d'activités qui ont en commun des principes coopératifs tel que une personne-une voix, des sociétaires égaux et solidaires... Un monde coopératif «fermé» dans un sociétariat uniforme : associé-salarié de la Scop, viticulteur-associé de la coopérative viticole... A l'image des coopératives de consommation qui opposait producteur-consommateur, ou qui questionnait la place des salariés au sein de la coopérative, la coopération apparaît comme un partenariat entre des pairs. Cette réflexion ne remet pas en cause l'originalité de la coopération dans un souci d'égalité, et de nouveau rapport au capital, mais questionne sur la portée de la coopération interactivités. La coopération s'est définie en rapport à un milieu donné à un objet spécifique et non de manière transversale. La modernité que nous attribuons à la Scic vient essentiellement du sens donné au multi-sociétariat (Drapéri, 2009). C'est un processus de décloisonnement¹¹⁹ qui est proposé à la coopération. Ce qui n'est pas toujours aisé de le faire comprendre.

Au sein du mouvement coopératif de production, l'apprentissage du statut paraît long. Il y a les convaincus et les sceptiques. Ce clivage est toujours présent au bout de 10 ans même s'il se réduit. Le multi-sociétariat ne peut être accompagné de la même manière qu'un projet de Scop. La construction d'une Scic peut mettre du temps et nécessite un renfort de la CG Scop. Nous avons entendu dans le réseau, que certaines Scic auront vocation à se transformer en Scop, les salariés devenant parfois dans le temps les seuls à porter le projet coopératif. Cette question que nous avons soulevée au sein de la CG Scop ne surprend pas, elle est une évolution possible de l'utilisation du statut Scic qui n'est pas refusé ou regretté. En 10 ans, seules trois Scic se sont transformées en Scop selon les données de la CG Scop.

¹¹⁹ Terme souvent utilisé pour parler de l'intérêt des Scic.

Le multi-sociétariat est au cœur de tout projet de Scic. Il nourrit la définition du projet initial. La Scic a vocation à répondre aux besoins de parties-prenantes différentes. Il rénove le principe de double qualité central dans la coopération. La base sociale homogène du sociétariat n'est pas la règle pour la Scic, les associés sont de nature différentes. Au minimum trois types d'associés doivent être présents : salarié, bénéficiaire et autre. Ils sont qualifiés dans des catégories d'associés qui font l'objet d'une définition dans les statuts. Les catégories peuvent être basées sur la nature de chaque associé (salarié, bénéficiaire,...) ou être constituées par la proximité entre associés comme un groupe de fondateurs dans lequel on pourrait retrouver des salariés, des bénéficiaires, des collectivités publiques, des bénévoles... Chaque associé fait partie d'une seule catégorie.

Tous les salariés ne deviennent pas sociétaires. D'autant que le nombre de salariés peut être limité à un. Dans le cadre de la loi sur l'ESS présentée par le ministre Benoît Hamon en conseil des ministres le 24 juillet 2013, la notion de salarié pourrait évoluer vers celle de «producteur». C'est entre autre une réponse aux coopératives agricoles, à étendre la nature de cette catégorie à toute personne apportant un savoir, une compétence à la Scic sans spécifier le contrat qui le lie à la structure. Les bénéficiaires peuvent être de nature différente en fonction des projets. Il peut s'agir d'une partie des clients, des fournisseurs, des usagers. La notion de bénéficiaire laisse une appréciation large aux fondateurs de la Scic mais elle doit impérativement apparaître dans les statuts. Cette partie est importante car les liens différents existants entre les catégories d'associés déterminent la force de l'intérêt collectif. Plus les sociétaires sont hétérogènes, plus la définition de l'intérêt commun paraît forte. La situation actuelle (graphique 3) révèle un sociétariat hétérogène mais cohérent entre toutes les entreprises.



Graphique 3. Les différentes catégories d'associés
(Source CG Scop, 2011)

La vie coopérative d'une Scic peut paraître plus compliquée dans un régime où le sociétariat se constitue de personnes morales ou physiques, de collectivités, de salariés ou de bénéficiaires. Le législateur a donc introduit la possibilité de pondérer les voix. Cela nécessite de

fixer dans les statuts les collèges qui n'existent qu'au moment de l'Assemblée Générale et n'ont aucune raison de se regrouper par ailleurs. Ils peuvent se confondre avec les catégories d'associés ou faire référence à une zone géographique, des activités au sein de la Scic, etc., mais en aucun cas ils se fondent sur la proportion de capital apporté. Si cette option est retenue, les rédacteurs des statuts devront en créer au moins 3. Chaque personne associée dispose toujours d'une voix, son vote est alors comptabilisé dans un premier temps dans le collège, puis pondéré dans l'Assemblée Générale. Chaque collège ne peut détenir moins de 10% des voix ni plus de 50 % des voix. Tous les collèges peuvent avoir le même niveau de pondération. Toute modification de collège nécessite une assemblée générale extraordinaire. Le résultat de chaque collège peut être reporté selon la règle de la majorité ou de la proportionnelle. Globalement, nous avons observé que la majorité des porteurs des projets et parfois même des animateurs dans les Unions Régionales confondent les catégories et les collèges. Pourtant les catégories définissent l'identité des sociétaires et les collèges fixent une règle de pouvoir. Cette confusion est d'autant plus gênante qu'elle est optionnelle. Elle vient après que les associés ont été mobilisés et impliqués dans le projet.

Cette partie statutaire est essentielle dans la constitution d'une Scic. Elle détermine la manière dont les biens seront produits et reflète l'intérêt collectif de son activité. L'objet de l'entreprise à but social à la française est «de produire ou de fournir des biens et des services d'intérêt collectif, qui présentent un caractère d'utilité sociale ». Le pacte coopératif de la Scic fait appel à différentes notions qu'il est important de préciser.

2.1.3. Les termes du pacte de la Scic

Entre l'intérêt général et l'intérêt particulier, nous pourrions qualifier une position intermédiaire, l'intérêt collectif qui est le fruit d'une entente d'intérêt entre particuliers. Dans une Scic l'intérêt collectif est le produit d'un échange entre personnes physiques et morales se mettant d'accord sur un «en commun». Ils définissent une activité qui fait l'unanimité et qui générera des bienfaits pour les membres associés. Mais pas seulement. Au-delà des membres, la Scic agit sur un territoire où les non associés pourront jouir des services de cette entreprise. L'intérêt collectif est bien ce contrat social entre personnes ayant une volonté économique et politique commune. Cela ne signifie pas que le conflit est délogé mais à l'inverse la Scic internalise en elle-même les rapports de force entre intérêts divergents.

Sur une filière, comme le Bois-Energie, chaque membre pourrait continuer à produire dans son coin. En mettant en place une coopérative, il mutualise des moyens qui dégagent des économies et leur permettent de lancer de nouvelles actions. La valorisation du bois dans les paysages de bocage par exemple crée une nouvelle activité économique qu'aucun membre n'aurait initiée seul. L'activité de la coopérative est uniquement possible dans l'association des

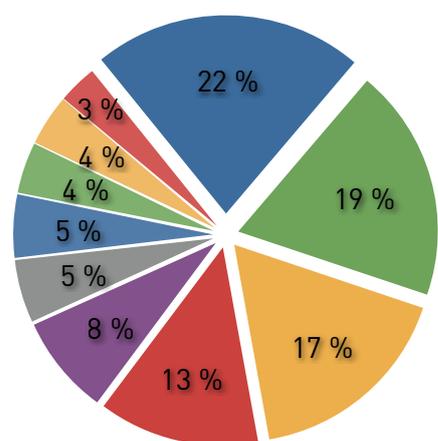
agriculteurs, des collectivités et des bénéficiaires, et des consommateurs de bois pour leur chauffage.

Autre notion importante dans le vocabulaire des Scic, l'utilité sociale fait l'objet de nombreuses réflexions mais reste un terme générique flou. Le Préfet qui jusqu'en 2012 devait donner un agrément aux Scic en projet se basait sur cette appréciation de l'utilité sociale : «la contribution que le projet de Scic apporte à des besoins émergents ou non satisfaits, à l'insertion sociale et professionnelle, au développement de la cohésion sociale, ainsi qu'à l'accessibilité aux biens et aux services »¹²⁰. L'utilité sociale renvoie à différentes définitions plurielles. Elle n'enferme pas la production de richesse de la Scic dans une simple approche monétaire. L'utilité sociale pourrait se définir par ce qu'elle produit et comment elle le produit. La circulaire destinée aux préfets pour les agréments cite les conclusions de Delmas-Marsalet dans une affaire concernant l'association Saint-Luc, clinique du Sacré Coeur : «Le caractère d'utilité sociale d'une institution ne découle pas du secteur dans lequel elle exerce son activité, mais bien des conditions dans lesquelles elle l'exerce. Tout secteur d'action socio-économique, qu'il s'agisse de la santé, de l'éducation, de la culture ou, demain, de la protection de l'environnement, peut donner lieu à des activités sociales »¹²¹. L'utilité sociale n'est pas clairement énoncée mais les conditions de non-lucrativité et de réinvestissement des excédents dans l'objet de l'association ne sont pas suffisants pour autoriser l'exonération fiscale. Un troisième critère a été rajouté, celui des conditions de production (Gadrey, 2006). L'utilisation de la notion d'utilité sociale reste de l'appréciation subjective des acteurs. Une définition précise aurait pour effet d'enfermer les porteurs de projet dans un cadre peut être trop restrictif. Si nous devons retenir une approche, nous préciserions que l'utilité sociale «contribue à la réduction des inégalités économiques et sociales, à la solidarité et à la sociabilité, à l'amélioration des conditions collectives de développement humain durable (dont font partie l'éducation, la santé, la culture, l'environnement et la démocratie)¹²²». L'utilité sociale peut être vue comme la reconnaissance de l'apport de la société civile à contribuer au bien commun. Elle complète l'intérêt général porté par les instances d'un Etat (Laurent Fraisse, 2012). Des Scic voient le jour dans différents domaines d'activité (graphique 4) mais ont en commun cette dimension d'utilité sociale.

¹²⁰ Décret n°2002-241 du 21 février 2002 relatif à la Société coopérative d'intérêt collectif, Section I, article 3

¹²¹ Conclusion du commissaire du gouvernement DELMAS-MARSALET relatives à l'arrêt du 30 novembre 1973 (association Saint-Luc, clinique du Sacré Cœur n°85586-85598) cité dans la Circulaire relative à la Scic.

¹²² Gadrey Jean, « 7. L'utilité sociale en question : à la recherche de conventions, de critères et de méthode d'évaluation », in Jean-Noël Chopart et al., Les dynamiques de l'économie sociale et solidaire, La Découverte « Recherches », 2006, p.43



- Environnement
- Agriculture et alimentation
- Conseil et développement
- Culture
- Service de proximité
- Habitat
- Santé, médico-social et social
- Commerce
- Services informatiques
- Autres activités

Graphique 4. Répartition de l'activité des Scic
(Source CG Scop, 2011)

L'ancrage territorial, autre principe phare des Scic, met en lumière toute l'importance de la proximité dans le rapport entre sociétaires. Le territoire correspond à la proximité géographique entre les sociétaires, mais aussi à la proximité qu'ils ont développée dans la définition de la Scic. La Scic Replis dont l'objet est de dupliquer des expériences innovantes sous forme de Scic en Languedoc-Roussillon confirme cette option. Une entreprise a du sens sur le lieu où elle vit, un projet similaire pourrait se monter sur un autre espace à condition de prendre en compte les réalités et les besoins de ce dernier. Le territoire peut être celui de la commune (28% des Scic), de l'intercommunalité, du département, de la région (35%) ou encore du pays (14%). Ce qui compte c'est l'attachement au terrain d'origine, ce qui a provoqué la création de la Scic. Les parties-prenantes sont issues de ce terrain, le faire vivre implique de rester attaché à celui-ci.

Une démarche coopérative demain sur la gestion des services d'eau doit offrir des perspectives nouvelles non fournies par les régies ou les entreprises classiques du secteur.

La construction du concept de la délégation coopérative cherche à clarifier la position de la coopération dans le milieu des services publics.

2.2. Les prémices de la « Scic et l'eau »

Pendant les premiers mois de cette étude, le travail a donc consisté à mieux connaître les services publics d'eau et les règlementations associées. Le travail de recherche mené en parallèle à l'observation de l'accompagnement des Scic réalisé par Alix Margado nous a permis de disposer des différentes pièces dont nous avons besoin pour aller à l'exploration du milieu par une série d'entretiens. Chaque élément de recherche nous amenait à identifier des acteurs à rencontrer. Nous avons ciblé des personnes ressources dans les collectivités publiques, les associations de consommateurs, les agences de l'eau, et d'autres structures gravitant autour de l'eau. Le premier entretien a eu lieu le 3 février 2013 avec Jean-Pierre Hauguel, personne-ressource, ancien de la CG Scop qui a longuement travaillé sur les perspectives de développement des Scic dans la gestion des services publics. Le dernier s'est déroulé 5 mois après, le 12 juin, avec Catherine Gibaud, chef du bureau de la planification et de l'économie de l'eau au sein du MEDDE. Après une analyse du contexte dans lequel nous construisons notre hypothèse, nous analyserons nos entretiens au regard des limites identifiées par les élus que nous avons rencontrés puis les difficultés politiques et techniques qui se posent à l'apport coopératif dans l'eau.

2.2.1. Un contexte favorable

Les contrats de gestion déléguée des services publics d'eau défrayent régulièrement la chronique, car au-delà des problèmes autour du prix de l'eau, ils ont donné lieu au développement de nombreuses pratiques de corruption, notamment le financement des activités politiques et des campagnes électorales. Diverses lois pour moraliser le secteur ne sont pas parvenues à faire disparaître toute suspicion dans l'opinion à l'égard des élus et des entreprises. Ce modèle de la gestion déléguée a toutefois été largement plébiscité en son temps car il offre aux collectivités une réelle capacité de faire des investissements coûteux en recourant à l'investissement privé, sans pour autant relever d'une « privatisation » (puisque l'infrastructure reste propriété de la collectivité). La ville peut également intégrer dans le contrat, que ce soit une délégation de service public ou un marché public, à la fois la conception, la réalisation et la maintenance de l'infrastructure ou du service public car les groupes privés offrent aux élus locaux la totalité des prestations nécessaires (de l'ingénierie financière et des études à la réalisation et à la gestion des équipements). Elle offre également une souplesse de gestion en substituant les contraintes de la gestion administrative à une logique d'entreprise. Enfin, elle est censée conjuguer les avantages du monopole et de la concurrence, puisque celle-ci est de mise lors de chaque renouvellement de contrat selon la loi Sapin.

«Bien commun de l'Humanité, l'eau n'a pas de prix»¹²³. L'eau est aussi défendue comme un bien qui n'a pas de propriétaire, dont tout le monde peut se servir, dont la gestion ne peut générer

¹²³ Inscription apparaissant sur la bouteille d'eau vendue par France Libertés.

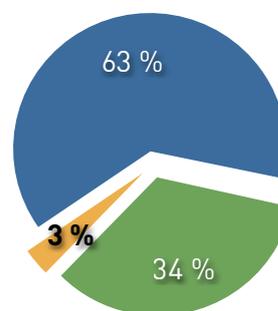
du profit. L'argumentation contre toute forme de gestion privée, comme la délégation de service public, n'est souvent pas précise sur les concepts. Elle porte en elle la réticence, la méfiance de nombreux citoyens envers les entreprises privées.

Les services publics commerciaux et industriels (poste, télécommunication, transport, énergie) ont changé sous l'impulsion de la libéralisation des services et de leur entrée sur un marché concurrentiel. Loin d'être un élément nouveau dans l'eau, nous constatons que la production de biens ou de services se base désormais sur la mise en concurrence d'acteurs privés ou publics (Enjolras, 2008). Cette gouvernance marchande, modifie les pratiques de régulation sociale et économique classique conféré aux institutions publiques. Les collectivités n'ont plus le monopole pour décider des politiques publiques à mettre en œuvre. L'émergence d'acteurs, associations, entreprises privées, à haut niveau d'expertise sur différents dossiers, a confirmé le partage du pouvoir. Les modalités de définition de l'intérêt général changent avec cette implication de parties prenantes, «stakeholders», qui interagissent avec les collectivités. Les recettes passées comme la délégation de service public sont amenées à évoluer, à prendre en compte de nouveaux paramètres, comme la participation des usagers au contrôle du service.

Selon une enquête réalisée par l'association des grandes villes de France, 52% des collectivités envisageraient déjà de changer de prestataires et un tiers d'entre-elles seraient prêtes à considérer une remunicipalisation pour la gestion de l'eau. La période semble particulièrement propice puisque, pour les deux tiers des collectivités locales, les contrats de délégation arrivent à échéance dans les trois ans qui viennent. Les cartes sont entre les mains des élus. Cette situation laisse une place à de nouveaux modes de gestion plus participatifs et territorialisés.

Fort alors de l'interpellation de deux élus (Jean Grellier et Gérard Poujade) sur la gestion de l'eau, la CG Scop a entrepris en 2012 un travail de fond sur la question des services publics et des Scic. Le sujet de ce mémoire fait donc résonance à la mission confiée par la CG Scop en septembre 2012 : **«Par l'exemple de l'eau, étudier la faisabilité de la gestion d'un service public par une Scic : rencontres d'élus, d'associations de consommateur, de juristes, de dirigeants de Scic, identifier les freins, souligner les atouts, formuler des conseils pratiques»**¹²⁴. Depuis la création de ce statut, des relations diverses se développent avec les collectivités. Les collectivités établissent des liens avec les Scic que ce soit par des passations de marchés publics ou des subventions accordées. Près de 40% des Scic entretiennent des relations

- Achats directs
- Conventions
- Délégations de services publics



Graphique 5. Type de relations entre les Scic et les collectivités publiques (Source : CG Scop, 2011)

¹²⁴ Extrait de la fiche de mission Scic et Service public de Jean Huet

commerciales avec les collectivités publiques (graphique 5). Les Scic délégataires ne sont pas facilement repérables. Nous n'avons que peu de cas dont nous pourrions parler dans cette étude. Des éléments juridiques, des contraintes administratives rendent compliqué le développement d'une réelle connexion entre les deux. Pourtant, **la Scic paraît être le statut le plus adapté et le plus en adéquation avec l'émergence de nouveaux modes de gouvernance public-privé.**

Nous considérons à la fois ce statut comme une réponse à la prise en compte des parties prenantes d'un territoire ou d'une politique publique, comme une contre-proposition au monopole public ou privé, comme une piste pour réfléchir à la place des citoyens dans les affaires courantes de la cité. En fonction du point de vue, de sa posture, elle apporte différents atouts, celui de la responsabilisation de tous vis-à-vis d'un bien ou d'un service, celui de la prise en compte des besoins sociaux d'un territoire...

Toute cette étude est le résultat de la nouvelle dynamique de développement lancée en partenariat entre la CG Scop, la FN Cuma, et quatre Scic des réseaux¹²⁵. Depuis le rendez-vous de leur 10 ans, un comité de pilotage a été constitué dans la perspective de développer des Scic dans quatre domaines identifiés : l'environnement, l'agriculture, la culture et la santé. C'est une approche par filières qui a été retenue. Dans la santé, l'exemple des maisons québécoises de santé coopératives rend pertinent l'intervention de parties-prenantes pour faire face à leurs propres problèmes de déserts médicaux. La défaillance de l'Etat et du privé réunis amène une réponse nouvelle sous la forme de coopératives qui associent des médecins, des personnels administratifs, des usagers, des communes. Autre exemple, à Versailles, la ville s'est investie dans un projet d'établissement de santé pour personnes âgées avec le CCAS et Entreprendre pour humaniser la dépendance (Habitat et Humanisme) en créant une Scic. Ils réinventent l'intervention publique, engagée dans le projet mais en partenariat avec une structure pour le porter. Un exercice parfois difficile si les élus ne portent pas le projet avec dynamisme et conviction¹²⁶.

La question de l'eau entre dans le champ de l'environnement et permet d'explorer tout autant le champ du partenariat public-privé. **L'écueil le plus important à éviter étant à notre sens, l'assimilation de la Scic à une entreprise commerciale classique.** Avec ces éléments en tête nous sommes partis dans la phase d'entretien.

2.2.2. Des limites pour les élus

Dans notre enquête nous avons rapidement souhaité rencontrer des élus de communes ou d'intercommunalités en charge du dossier de l'eau pour entendre leur point de vue sur le système des services publics d'eau en général et récolter leur avis sur l'hypothèse d'une Scic devenant fournisseur d'eau. Gilles Rémignard élu à la communauté d'agglomération des Lacs de l'Essonne

¹²⁵ Atla, Cap 44, Ôkhra, ISA et l'Eole

¹²⁶ Interview de François de Mazières – Maire de Versailles – La Gazette des Communes – 21 janvier 2013

et Anne le Strat élue à la ville de Paris ont répondu à cet appel. Nous connaissons le premier élu par ailleurs et nous savions que le retour en régie dans la ville de l'Essonne avait suscité de nombreuses questions sur le mode de gestion, l'utilisation du statut Scic ayant même été abordé. La deuxième, élue au Conseil de Paris depuis 2001 en charge de l'eau et de l'assainissement m'a été conseillée par Jean-Luc Touly, ancien salarié de Veolia Eau devenu responsable de l'eau à France Libertés par la sollicitation directe de Danielle Mitterrand. Ils ont eu l'occasion de découvrir ensemble les coopératives d'usagers qui gèrent l'eau en Bolivie.

Cette situation est fréquente dans les zones rurales ou les zones urbaines informelles, les bidonvilles délaissés par les fournisseurs d'eau classiques. Les habitants sont alors obligés de prendre en main directement leur approvisionnement. La Bolivie a ouvert à partir de 1958 cette possibilité de gestion coopérative. Une situation bien différente de celle de la France mais qui interpelle sur la richesse du projet coopératif. L'eau est gérée comme un bien commun qui nécessite les considérations des usagers. La gestion directe par la ville fait émerger des réticences tant la peur de la corruption des élus est grande. «Dans un contexte politique comme celui de la Bolivie, l'avantage fondamental du modèle de la coopérative est qu'il permet de maintenir une gestion publique de l'eau, et donc d'éviter l'appropriation du service par de grandes entreprises privées ou des multinationales, tout en s'assurant une indépendance totale vis-à-vis des élus locaux»¹²⁷. La Saguapac, coopérative d'eau à Santa Cruz affiche des résultats performants comparés aux autres services. Elle dessert 151.000 usagers qui peuvent élire des représentants au conseil de district, à l'assemblée générale qui elle-même vote pour les membres du Conseil d'Administration. Près de 95% des habitants disposent de l'eau potable et 50% sont raccordés au système d'assainissement¹²⁸. Ces initiatives ne sont pas transposables en France, mais Jean Luc Touly et Anne le Strat ont pu voir la force et la capacité d'une coopérative à bien gérer des services d'eaux (extrait 5).

Extrait 5 - Entretien de Jean-Luc Touly le 26 février

La question des coopératives m'est particulièrement apparue par l'expérience bolivienne à Santa Cruz où les habitants ont pris en main le destin de l'eau en créant des coopératives de l'eau. (...) En revenant, en 2005, Jean Pierre Hauguel, me demande pourquoi nous ne porterions pas cela en France aussi grâce au nouveau statut Scic. Mais l'idée de Jean Pierre a peu d'écho dans les réseaux. De la même manière avec Anne Le Strat, nous avons pensé aux coopératives pour l'eau en particulier dans la protection des captages. De fait aucune expérience n'est allé plus loin que celle de l'idée. L'idée coopérative n'est par ailleurs jamais ressortie dans les grands colloques sur l'eau qui réunissent les acteurs. Cette question est donc marginale pour le moment.

¹²⁷ partagedeseaux.info, Olivier Petitjean, Gérer l'eau sous forme de coopérative d'usagers : l'exemple de Santa Cruz en Bolivie, août 2009

¹²⁸ Données issues de l'article du partagedeseaux.info

Cette observation n'est restée qu'au stade de l'idée. Notre premier entretien avec Jean-Pierre Hauguel conseillé par Jean-Luc Touly, nous a révélé une réflexion politique poussée pour faire entendre cette forme de gestion coopérative. Mais cette perspective est restée pendant longtemps isolée. L'intervention de la CG Scop, réseau fondateur de la Scic, peut modifier cet état. En attendant, les seules modes de gestion retenus sont donc la délégation à une entreprise privée, essentiellement aux trois grandes compagnies du secteur ou une des deux formes de régie. Les compétences techniques de Veolia, Lyonnaise des Eaux ou la Saur ont du mal à être concurrencées par d'autres entreprises privées. Elles offrent des conditions de gestion appréciées par les collectivités et bénéficient d'une place historique dans le milieu.

La gestion directe présente l'intérêt pour la collectivité de maîtriser totalement le service. Si elle opte pour une régie à autonomie financière toutes les décisions sont prises en conseil délibératif. Dans le cas d'une régie à autonomie financière et à personnalité morale, les mêmes décisions sont portées par les représentants de l'autorité organisatrice au sein du Conseil d'Administration (CA) qui regroupe des personnes extérieures à la collectivité. La régie Eau de Paris qui a choisi cette deuxième forme fonctionne avec un CA qui réunit 18 membres avec voix délibérative (extrait 6). La collectivité y est majoritaire avec 13 représentants issus de la majorité et de l'opposition, puis siègent des représentants de la société civile¹²⁹ et des représentants du personnel issus du comité d'entreprise. Se rajoutent deux personnes qualifiées ayant voix consultative. La régie est présidée par l'adjointe au Maire, Anne le Strat.

Extrait 6 - Entretien d'Anne le Strat le 21 mars 2013

Nous avons voulu ouvrir le CA aux personnels et aux « usagers ». Nous n'avons pas reçu au début forcément un avis favorable des organisations en question. D'autant plus quand il s'agit de leur donner voie délibérative. Mais j'étais convaincue de l'importance de créer au sein même de la régie un espace de dialogue. Aujourd'hui, quand nous avons dû faire un appel pour renouvellement des candidats au CA, à notre grande surprise nous avons reçu plus de demande que de place. Cela témoigne de l'intérêt d'être au CA et de la réussite de ce choix politique.

Globalement, le CA se passe bien. Les positions sont libres, nous ne cherchons pas à imposer notre vue. Par exemple sur la tarification nous n'avons pas obtenu l'unanimité.

{...}

Nous avons donc une gestion démocratique de la régie. Ce n'était pas une obligation mais un souhait.

Cette régie offre la possibilité comme la Scic de partager la gestion entre différentes parties-prenantes. La seule différence importante, soulignée lors de notre entretien par Anne le Strat, est le maintien de la majorité pour la collectivité. Même si les voix des élus de l'opposition et des membres externes se retrouvent et mettent à mal une décision, la Mairie souhaite pouvoir conserver un pouvoir significatif sur la régie. Nous avons également retrouvé cette idée lors de notre échange avec Gilles Rémignard. **Le retour en régie demande des moyens financiers et**

¹²⁹ UFC Que Choisir, France Nature Environnement, L'observatoire de l'eau

humains, une mobilisation des élus de la majorité pour positionner la commune ou l'intercommunalité comme le futur gestionnaire crédible des services. C'est un passage compliqué techniquement qui doit bénéficier d'une symbolique politique forte. La collectivité redevient responsable du service d'eau. Elle reconstruit sa légitimité économique aux yeux de ses concitoyens.

En aucune façon, un sociétaire d'une Scic ne peut détenir à lui tout seul la majorité, c'est le principe même de la coopérative. Avec l'option collègue, un associé peut toutefois disposer d'un nombre de voix confortable, mais sans majorité. Coopérer signifie bien faire avec l'autre. C'est un élément important que nous avons perçu dans nos rencontres avec ces élus. Dans ces deux cas, le choix de la régie symbolise la «repolitisation» de l'eau, au sens où elle revient réellement aux yeux des deux collectivités dans le champ du domaine public. Malgré son intérêt pour la Scic, Gilles Rémignard constate que tenter cette nouvelle expérience est compliqué (Extrait 7).

Extrait 7 - Entretien de Gilles Rémignard le 5 mars

Nous avons pensé quelques temps à la Scic pour gérer l'eau. Mais nous avons à la fois envie d'affirmer la reprise en gestion directe par la CALE (Communauté d'Agglomération des Lacs de l'Essonne) et nous avons beaucoup de difficulté déjà avec la fin de contrat à Veolia. Nous n'avons pas voulu expérimenter une nouvelle forme de gestion dans cette incertitude. Nous voulions garder la main sur les réussites comme sur les échecs. La Scic n'était pas adaptée dans cette phase de changement de gestion. La collectivité locale reste minoritaire ce qui est gênant pour l'eau. L'eau serait un bien commun partiel, seul les citoyens membres de la Scic porteraient les décisions. Avec la régie, c'est la légitimité politique de la collectivité (majorité et opposition sont dans le Conseil d'exploitation) qui prend en charge la gestion mais les usagers y sont associés par diverses organisations qui participent au Conseil d'exploitation.

Nous n'avons pas mené une enquête représentative des attentes des élus vis-à-vis des services d'eau et sur l'idée coopérative, mais ces deux témoignages dans le contexte particulier d'une «remunicipalisation» révèle l'ambition politique des élus. **La Scic n'offre pas la même sécurité, comme toute délégation elle est soumise à une durée de contractualisation limitée et peut à chaque nouvelle procédure de concurrence perdre le contrat.** Tout l'investissement de la commune et des autres parties-prenantes serait alors balayé. La régie n'a pas cette restriction à condition que si alternance politique il y a, elle ne revienne pas sur ce choix.

Le choix du mode de gestion est déterminé par différents paramètres mais la volonté politique est au coeur de cette décision. L'eau peut avoir une place significative et représenter un enjeu majeur de politique locale. Sa maîtrise complète nécessite alors la gestion directe. Dans d'autres cas, pour des besoins de compétences techniques, d'investissement limité, la collectivité préfère faire faire que faire. **L'utilisation du statut Scic est une option intermédiaire.** Le fait qu'elle soit entreprise commerciale et qu'aucune Scic n'existe pour le moment, sont des contraintes soulevées lors de nos entretiens.

2.2.3. Les difficultés d'ordre politique et technique

L'eau est une ressource partagée. Quel que soit le mode de gestion, l'eau est un bien public, qui appartient à la collectivité, au sens de groupe de personnes. C'est au niveau de la commune que tout se règle. Même si la délégation ne signifie pas privatisation, les entreprises privées souffrent d'un déficit de notoriété positive auprès des citoyens. Il y a un sentiment partagé entre «créateur d'emploi» et «recherche du profit comme seul objectif». Cette tension est extrêmement forte pour l'eau. Mais les élus n'abordent pas le problème de la même manière. Certains développent la conception publique de la gestion, et d'autres, dans une approche plus pragmatique ont le souci des économies et de l'efficacité productive.

Les représentants des associations de consommateurs que nous avons pu rencontrer militent sans contrepartie pour une gestion directe donc publique de l'eau. Ils ont appuyé cette conviction sur des campagnes «factures» et «qualité» de l'eau. Pour eux, la gestion de régie offre un niveau de service meilleur et surtout non profitable. **La Scic n'offre donc pas les mêmes garanties** (extrait 8).

Extrait 8 - Entretien de Jean-Louis Linossier du 6 mai 2013

Tout d'abord, la gestion serait la même que dans une délégation de service public. Les excédents d'exploitation peuvent être mis intégralement en réserves impartageables mais ce n'est pas une obligation. A la différence, les régies ne peuvent pas faire d'excédent. La Scic reste une structure commerciale de droit privé. J'ai donc une préférence pour la régie qui reste sous le contrôle complet de la collectivité. Je pense que la régie est plus à même de faire participer les usagers dans les instances décisionnelles.

De nombreuses idées reçues se développent sur les régies. La participation des usagers, nous l'avons vu dans le cas de la régie Eau de Paris est un choix politique et non une obligation. Elle reste limitée au pouvoir que lui accorde la collectivité. Elle peut dans certains cas effectivement développer une réelle prise en compte des citoyens dans les différentes délibérations. Mais toutes les régies ne sont pas identiques, et toutes ne donneront pas la même place aux usagers. Les deux que nous avons rencontrés témoignent d'une réelle mobilisation des élus sur cette question.

A titre d'exemple, la communauté d'agglomération des Lacs de l'Essonne qui réunit les villes de Viry et Grigny, totalisant 60.000 habitants, a lancé un processus de délibération publique en juin 2010. La simple question «Pour ou contre une gestion publique de l'eau potable ?» a ainsi été posée et a récolté 95,58% d'accord. Mais seulement 4949 citoyens¹³⁰ des deux villes ont participé à ce vote. Peut-on parler de réelle participation ou d'engouement ? Faut-il y voir une première étape dans un pays où la votation sur ce type de sujet est inexistante ? Comme pour le vote pour la représentation législative ou communale, il y a un temps d'apprentissage à vivre. Ce type

¹³⁰ Votation citoyenne sur la gestion de l'eau potable du 12 au 19 juin 2010 www.eaudezlacsdelessonne.fr

d'initiative démontre la perspective nouvelle de faire contribuer les citoyens autrement que dans les débats publics mais par le vote directement. Sans données particulières sur la population votante, il est toutefois facile de croire qu'il s'agit d'une tranche particulièrement impliquée dans la vie de la cité. Le débat a au moins dépassé les frontières du conseil d'agglomération. La réappropriation des services publics par les usagers eux-mêmes se traduit ainsi également. L'agglomération a d'ailleurs confirmé ce choix en intégrant au conseil d'exploitation de la régie publique Eau des Lacs de l'Essonne un collège des usagers réunissant des associations comme UFC Que Choisir ou ATTAC.

Nous avons également mis en relation cet entretien avec celui d'Anne le Strat qui nous précisait qu'il est faux de croire que les régies emploient des personnes sous statut de droit public. La régie à autonomie financière et à personnalité morale embauche du personnel sous droit privé¹³¹. A la différence des sociétés commerciales, la notion d'excédent en fin d'année n'existe pas. L'équilibre budgétaire, «l'eau paye l'eau», est la règle. La commune ne dispose pas d'excédents. Dans certains cas elle peut même subventionner le service dans la limite des règles acceptées par l'Etat pour des services présentant des investissements importants.

Cet attachement à la régie est compréhensible tant il inverse la tendance de la suprématie de la délégation. Il réaffirme un pouvoir municipal ou intercommunal sur l'eau, délégué à des compagnies privées. **Le rejet de toute forme de partenariat public-privé est un élément à prendre en compte qui n'aboutit pas à la conclusion qu'il ne faut pas s'en saisir. Au contraire, les idées reçues sur la gestion des services publics témoignent de l'intérêt de développer de nouvelles formes de gouvernance, d'initier des expérimentations de gestion de l'eau qui prend en compte sur le territoire de la collectivité tous les usagers.**

Outre ces éléments d'ordre politique, le choix du mode de gestion implique des éléments techniques importants. La taille du service détermine les niveaux d'investissement et de gestion quotidienne. Mais quelle que soit la taille, la mutualisation de moyens à une échelle extra-locale se pose à tous les services. Les outils informatiques de facturation peuvent être coûteux mais sont indispensables pour assurer un paiement régulier des factures. Les compteurs ont des durées de vie limitée et sont une cause parfois de déperdition de volume d'eau à facturer¹³². Henri Coing (extrait 9), membre du CA de la régie Eau de Paris au titre d'usager représentant d'UFC Que choisir, souligne le caractère «industriel» des services. Les petites unités de gestion, où l'administration des services par une Scic pourrait être expérimenté, souffre des économies d'échelle.

¹³¹ Jurisprudence du Conseil d'État établie de 1923 relatif au régime des salariés pour les services publics à caractère industriel et commercial.

¹³² «Les anciens modèles de compteurs ont déjà, même quand ils sont neufs, une tolérance de 10% d'erreur. Au bout de la 3ème, 4ème année d'utilisation, la performance diminue encore. Nous menons actuellement une campagne conséquente pour changer les compteurs», Jean-Yves Ratineaud, responsable de la régie Eaux des Lacs de l'Essonne, entretien du 5 mars 2013.

Extrait 9 - Entretien de Henri Coing du 6 mars 2013

Les grands groupes type Suez, Veolia ont un avantage évident lié à la taille et à la diversité des contrats qui leur permet de mutualiser pas mal de chose. On s'aperçoit que c'est une dimension importante du problème.

(...)

Il y a quand même un très grand nombre de métier différent dans une entreprise d'eau. Il y a une mutualisation régionale chez Veolia ou Suez. Il y a des investissements qui sont amortis, je pense en particulier à l'informatique, qui joue un rôle extraordinairement important aujourd'hui. Nous l'avons vu quand Eau de Paris a décidé de changer de système informatique et de ne pas reprendre les systèmes des entreprises privées, elle a donc lancé un appel d'offre, nous avons eu trois réponses : Suez, Veolia, régie d'électricité de Strasbourg qui voulait se lancer dans l'eau sans expérience.

(...)

Derrière il y a la question extrêmement importante et difficile de la maîtrise de la technologie par les entreprises privées et de la difficulté pour une entreprise publique de créer les mêmes effets d'économie d'échelle et d'acquérir un niveau de maîtrise comparable. Une des grosses difficultés des petites structures c'est que pour diagnostiquer les problèmes et faire les choix d'investissement ils sont très dépendants des bureaux d'études qui sont dans les grands groupes et dont les intérêts ne sont pas les mêmes que les collectivités. Ils poussent à augmenter les traitements avec des solutions les plus coûteuses. Pour contre balancer il faut une expertise qui est difficile à obtenir dans une collectivité isolée.

Autre élément problématique, la reprise du personnel dans le cas d'un changement de mode de gestion. En cas de passage d'une régie à une délégation, les salariés de droit privé se verront proposer le même contrat au sein du nouveau fournisseur. Pour les titulaires d'un contrat de droit public, la mise à disposition ou le détachement sera proposé¹³³. Même si les salariés ont libre choix sur leur poursuite d'activité au sein de ces services publics d'eau, toutes offres de délégation doit prendre en compte cet aspect. Dans les deux régies observées, le cas inverse se présentait, la reprise du personnel en gestion publique mais avec le même droit appliqué de continuité du contrat de travail¹³⁴. Cela peut représenter un coût pour les candidats à l'appel d'offre mais est une opportunité incontestable de conserver un savoir-faire, des compétences de l'entreprise quel que soit le changement choisi. Cependant, face à des groupes comme Suez ou Veolia, cela peut s'avérer plus compliqué. A la fois parce qu'ils offrent des perspectives de carrière qu'une petit service local ne peut offrir et parce qu'ils modifient les conditions de travail quelque temps avant le transfert à un autre délégataire ou à une régie. Nous vous livrons deux témoignages (extraits 10 et 11) recueillis dans les régies de Paris et de Grigny et Viry (Las de l'Essonne) pour donner un exemple concret de transfert de personnel.

¹³³ Loi n° 2009-972 du 3 août 2009, relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique, art.L 1224-3-1 du Code du travail

¹³⁴ Art. L 1224-1 du Code du travail

Extrait 10 - Entretien de Jean-Yves Ratineaud du 5 mars

La question de la reprise du personnel n'est pas une question évidente tout d'abord parce que les grands groupes captent une grande partie des personnels qualifiés, en lien avec les perspectives de carrières et d'évolution. Le transfert est compliqué.

Sur 4 techniciens de la régie 3 sont issus de Veolia. C'est un apport précieux en matière de connaissance du terrain. Cela a été un atout pour une prise en main opérationnelle immédiate. Mais le choix de partir pour une régie locale est difficile à prendre pour des jeunes qui veulent construire leur carrière. Les pratiques salariales des régies risquent d'être obligées de s'aligner sur celles des compagnies privées.

Extrait 11 - Entretien de Henri Coing du 6 mars 2013

Dans les groupes comme Veolia et Suez, il n'est pas facile de définir les périmètres exacts de chaque personnel du fait de la mutualisation. Ensuite, il faut savoir qui veut venir. Autant chez les ouvriers, les employés ils sont pratiquement tous venus autant chez les cadres ils ne sont pas tous venus. Les grands groupes proposent souvent des carrières, des perspectives d'évolution plus riches pour les cadres. Il y a des équipes qui sont arrivées décapitées. Il a fallu embaucher, c'est une double difficulté à intégrer des gens ayant une autre culture d'entreprise, et intégrer des cadres de l'extérieur.

De plus, il y a eu quelques entourloupes des entreprises privées, comme par exemple satisfaire des revendications toujours refusées jusque là : revalorisation de point, en nommant certains cadres, en amenant à la dernière minute des gens qui travaillaient ailleurs dont ils voulaient se débarrasser.

Tous ces éléments associés nous montrent une situation complexe. L'utilisation du statut Scic dans ce milieu impose de traiter ces différentes questions. Les points soulevés se posent à toutes les configurations de gestion. De moindre mesure pour les compagnies comme Veolia ou Suez, mais leur taille implique d'autres réalités qui nous concernent peu. D'un point de vue technique, les nouveaux outils numériques, la gestion des compteurs d'eau, et le transfert du personnel ou le maintien de compétence au sein de l'entreprise, font que tout transfert prend du temps. Le passage d'une régie à une DSP ou d'une DSP à une régie, nécessite un temps politique relativement long en fonction des oppositions révélées, puis une étude approfondie sur la gestion future. Dans le cas de Veolia et de Suez qui propose un modèle pré-établi et mutualisé entre leurs différents services, les problèmes sont moins grands mais dans le cas d'un service isolé, cela nécessite un approfondissement et des compétences.

La Scic doit arriver à se faire une place dans ce clivage privé et public. Cette question se pose au-delà de l'eau mais elle ici particulièrement prégnante. **Nous développons alors une approche conceptuelle, celle de la «délégation coopérative» des services publics.** Nous proposons avec cette appellation un «pacte» de gestion des services publics sous forme coopérative. **Nous affichons les distinctions indispensables à établir entre une délégation de service public que nous qualifierons de classique et une délégation par une Scic dite coopérative.** Cet élément de langage ne résout pas bien entendu tous les blocages mais prend la voie d'une construction politique et pratique de la gestion de tout service public par l'utilisation du statut Scic.

2.3. La « délégation coopérative »

L'apport en capital de collectivités publiques dans une Scic ouvre une perspective nouvelle dans le développement du partenariat public-privé. La délégation de service public, souvent utilisée dans la gestion de l'eau, et le contrat de partenariat¹³⁵ sont les deux outils réglementaires à disposition de toute collectivité publique. Pour financer un équipement, le rénover, gérer un service, les institutions publiques dans un contexte de raréfaction des ressources, ou de mobilisation multiple plus importante peuvent faire le choix de passer contrat avec des fournisseurs externes à ses services. Cela a l'avantage d'externaliser la gestion du personnel, les fonds d'investissement tout en gardant un contrôle sur le partenaire de droit privé. Mais cette pratique est souvent jugée insatisfaisante. A défaut de profiter à la collectivité, elle génère des coûts supplémentaires qu'une prise en charge directe par la collectivité aurait évité. Le temps va pourtant dans ce sens. La multiplication du partenariat public-privé est un élément certain de l'avenir de l'investissement public en France. Nous en avons tenu compte dans nos travaux pour éviter les écueils et différencier la Scic de l'entreprise privée classique.

2.3.1. Définition de la « délégation coopérative »

Délégation et coopération ont du mal à cohabiter. Le premier terme renvoie au rapport d'un délégant sur un délégataire qui lui confie une autorité pour qu'il exerce un objet à la place du concédant¹³⁶, c'est-à-dire un transfert de légitimité d'une personne à une autre. Il s'agit de demander à un tiers de faire à sa place. On délègue à un représentant du personnel la légitimité de parler au nom des salariés d'une entreprise, on délègue à un conseiller municipal la légitimité de prendre les décisions au nom de tous les habitants de la commune... La démocratie représentative est un système de délégation. Elle est un élément central de la vie en collectivité, chacun s'exprime par le biais d'un intermédiaire.

Coopérer signifie faire ensemble, avec l'autre. C'est « agir conjointement avec quelqu'un »¹³⁷ en même temps et pour une même chose. Dans la coopération, le partage de la responsabilité se fait entre tous les membres. Coopérer c'est faire ensemble, entreprendre, produire, construire un objet en commun.

Associer ces deux notions peut paraître paradoxal. Elle s'appuie sur l'idée que le service public est soit géré directement par la personne publique soit par une entreprise privée en gestion déléguée. Nous l'avons précisé précédemment, nous voulons éviter toute confusion entre les autres statuts de droit privé et sur les conditions d'exercice du contrat de délégation. A la différence d'une société comme Veolia ou la Lyonnaise des Eaux, dans une Scic la collectivité peut

¹³⁵ Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat.

¹³⁶ Définition de la délégation par Le Petit Larousse 2008

¹³⁷ Définition de coopérer par le Petit Larousse 2008.

être sociétaire du fournisseur choisi pour le service d'eau. Elle délègue effectivement la gestion mais devient associée au même titre que les autres parties-prenantes. Nous utilisons donc le cadre réglementaire français de la délégation, et nous développons une gestion partagée du service public. Les fondateurs peuvent adopter le principe une personne égale une voix ou décider de donner une place prépondérante à un acteur en particulier, mais sans majorité absolue. La responsabilité de l'eau étant communale, il serait judicieux d'offrir une place particulière à la municipalité. Elle serait alors en capacité d'apporter 20% maximum du capital¹³⁸, et de détenir par exemple 50% des droits de vote en Assemblée Générale au sein d'un collège spécifique. Mais aucun modèle n'est bon en soi. **Choisir la Scic, c'est en tout cas pour les collectivités accepter de ne pas entreprendre seul et de ne pas laisser un tiers décider totalement à sa place.**

La délégation ne signifie pas nécessairement le désengagement de la collectivité sur les affaires des biens en question. Un rapport de gestion du délégataire est fourni chaque année aux élus. Les contrats ont une durée de vie limitée dans le temps et amènent à chaque renouvellement, la possibilité pour l'autorité politique de remettre en jeu le principe de la délégation et le délégataire lui-même. Pour autant, faire gérer par un autre un service public génère un investissement moindre de la collectivité. L'intérêt est bien là. Selon Gilles Rémignard, élu intercommunal que nous avons déjà présenté, « quand une collectivité locale choisit de ne plus passer par une délégation, c'est qu'il y a une volonté politique. Dans la délégation il y a une dissolution de la responsabilité où les citoyens sont de simples clients ». Les élus appréhendent cette question différemment, il en sera de tout temps ainsi. Nous cherchons à construire un modèle qui offre des perspectives alternatives à la gestion publique comme à la gestion déléguée «classique» (extrait 12).

Extrait 12 - Intervention de Jean-Luc Touly lors de la rencontre du 16 juillet

Le modèle de gestion qui serait alternatif, on est un certain nombre à en être convaincu, c'est effectivement la Scic qui réunit tous les acteurs. Face à une DSP où il n'y a quasiment pas de présence de la société civile et dans les régies où ce sont les élus de la majorité, de la minorité et des associations choisies par les élus politiques qui dirigent, on pense sérieusement que ce modèle de gestion, qui répond à une DSP car c'est une société privée, pourrait répondre mieux que les autres systèmes.

(...)

Le modèle alternatif proposé par les Scic pourrait être valorisé au côté du tout privé et du tout public qui fait peur à beaucoup et qui n'est finalement pas forcément garant de contrôle, de démocratie...

Ce que nous qualifions de « délégation coopérative » est peu pratiqué, un des seuls exemples souvent cité est celui de la Scic Ôhkra dans le Luberon où la commune de Roussillon lui a confié en affermage la gestion du patrimoine de l'ocre, les anciennes usines Mathieu. Elle est associée à la Scic au côté du Parc Naturel du Luberon. Pour autant, dans une discussion avec son

¹³⁸ Ce plafond maximum d'apport en capital serait amené à évoluer si le projet de loi sur l'ESS présenté par Benoît Hamon est adopté en l'état.

responsable¹³⁹, il est ressorti que la commune ne se sentait pas impliquée dans sa gestion. Elle a soutenu le projet en s'y associant et en déléguant ce service, mais elle reste finalement dans le schéma de la délégation classique où l'opérateur sélectionné est maître d'ouvrage de la mission, elle-même contrôlant. L'apprentissage de cette nouvelle délégation sera long tant le partenariat public-privé est vécu dans une séparation des rôles. Ce statut a l'avantage de ne pas dissocier les décideurs et les acteurs mais le statut ne fait pas tout, c'est son utilisation qui compte. De plus lors du renouvellement, la collectivité n'assurera pas la reconduction obligatoire de la Scic dans laquelle elle est sociétaire (extrait 13).

Extrait 13 - Intervention d'Alix Margado lors de la rencontre du 16 juillet

Une Scic a failli perdre son contrat d'affermage alors que plusieurs collectivités territoriales sont sociétaires de cette Scic : lors de la mise en concurrence obligatoire au moment du renouvellement du contrat, un opérateur que personne n'attendait a failli l'emporter au détriment de la Scic pourtant implantée là depuis 15 ans. Deux cabinets d'avocats ont permis d'éviter les contentieux. Mais la négociation que la Scic a du accepter lui coûte aujourd'hui une importante redevance à la collectivité qui pèse dans ses charges de fonctionnement.

Sur ces éléments, donnons notre définition de la « délégation coopérative ». Elle pourrait être qualifiée de « ni privé, ni public » mais cette approche par la négative n'est pas satisfaisante car imprécise et floue, elle ne donne pas à voir ce qui est recherché. Elle a vocation à clarifier et à bien préciser les conditions par lesquelles un bien public peut être géré selon les principes coopératifs. **Une délégation coopérative de service public (DCSP) est « un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire »¹⁴⁰. Le délégant s'associe à sa gestion en devenant sociétaire de la Société coopérative d'intérêt collectif au côté des autres parties-prenantes librement engagées. Les décisions concernant la gestion de ce bien public font l'objet de discussion entre tous les sociétaires de la coopérative.**

Au-delà de toute notion justifiée pour construire un argumentaire politique et assurer une dimension particulière à la gestion coopérative des services publics, les réseaux portant le statut Scic doivent soulever les blocages potentiels à une telle entreprise et formuler les bases d'un modèle économique crédible.

2.3.2. Une nouvelle gouvernance locale de l'eau

Une entreprise comme Veolia qui gère l'eau à Montpellier, signe un contrat de délégation et s'engage donc à prendre à ses risques et périls le service public d'eau, en sachant l'intérêt économique potentiel. La multiplication de ses contrats lui a permis au fil du temps de mutualiser

¹³⁹ Echange lors du Copil Scic du 5 février 2013.

¹⁴⁰ Article L.1411-1 du Code général des Collectivités Territoriales.

les moyens dégagés et d'engager d'importants investissements dans la recherche et le développement de ses compétences techniques. En tant qu'entreprise «financière», au sens où elle est cotée en bourse, elle répond à des attentes particulières d'actionnaires. Un certain niveau de rendement est exigé chaque année. Sans poser la critique de ce modèle, certains pensent que l'eau ne peut servir le développement économique de ce type de groupe. Il est souvent facile alors d'associer délégation de service public à privatisation, et à profit. Eléments qui pour l'eau peuvent être dérangeants pour beaucoup.

La non lucrativité affichée de la Scic est un atout qu'il convient de valoriser. Il est souhaitable qu'une Scic de services publics d'eau inscrive dans ses statuts la mise en réserve impartageable de la totalité des excédents annuels dans le cas où il y en a. **En effet, pour faire la différence avec Veolia, la Scic peut se présenter comme désintéressée.** En tant qu'entreprise commerciale, le fait qu'elle puisse réaliser des excédents n'est pas un problème à la condition qu'ils servent exclusivement au développement du service rendu. Le prix de l'eau pourrait par exemple être ajusté par les sociétaires chaque année en Assemblée Générale au regard de la situation économique de l'entreprise. **Ce prix de l'eau qui est si critiqué dans une délégation de service public, aura l'avantage dans une Scic de pouvoir être négocié et être ajusté en fonction des coûts du service.** Tous les usagers pourraient en connaître la composition de manière transparente. Les membres auraient le pouvoir de le faire évoluer. Nous n'envisageons en effet pas une Scic où tous les usagers du service deviennent sociétaires. La libre adhésion reste un principe fort du milieu coopératif. Cela pourrait signifier comme le soulignait Gilles Rémignard, que l'intérêt général ne soit pas recherché, que le bien commun ne le soit que partiellement.

L'intérêt collectif ne se confond pas en effet avec l'intérêt général. Nous avons soulevé la différence entre ces deux notions. Toutefois, la Scic qui est un projet collectif entre personnes morales ou physiques, ne rend pas des services que pour ses membres. Elle a vocation à fournir des biens ou des services sur un territoire. Sa production revêt un caractère d'utilité sociale. Elle peut être proche de l'intérêt général. Qui a autorité pour définir cet intérêt général ? La puissance publique est reconnue comme la plus légitime, elle est une représentation de tous les citoyens. Mais les citoyens eux-mêmes, une fois les élections passées n'ont-ils pas vocation à pouvoir participer à la définition de l'intérêt général ? Le développement de la « démocratie participative », notion bien souvent imparfaite, témoigne de ce besoin de compléter la représentation d'une dose de mobilisation et discussion sur des sujets modifiant l'environnement des habitants. **Le projet de l'utilisation du statut Scic sur un service public, sur l'eau entre autre, mettrait les élus et tous les bénéficiaires le souhaitant autour de la table de décision.** Cela questionne l'acceptation du personnel politique sur la participation des citoyens, en témoigne cet échange lors de la rencontre du 16 juillet, entre Marc Laimé, consultant sur les services publics d'eau et Gérard Poujade, maire du Séquestre et élu régional en Midi-Pyrénées (extrait 14).

Extrait 14 - Echange entre Marc Laimé et Gérard Poujade le 16 juillet 2013

Marc Laimé : Cela suppose que les élus qui seraient partant acceptent réellement de jouer le jeu de la démocratie participative. Dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, nous sommes malheureusement bien placés pour savoir que ce n'est jamais le cas. Les élus, quelques soient leurs options en matière de mode de gestion, considèrent que c'est de leur responsabilité personnelle, et donc les usagers n'ont pas de place là dedans. C'est un problème culturel et structurel du personnel politique en France.

Gérard Poujade : C'est vrai pour une génération d'élus mais ce n'est pas du tout l'avis des nouvelles générations. Sur la démocratie participative c'est un des enjeux de la Scic. Si on part du postulat initial que le personnel politique n'est pas pour la démocratie participative on peut arrêter de vanter la Scic. Aux élections municipales de 2008, j'ai vu arriver la nouvelle génération. En 2014 il va y avoir un renouvellement encore important. C'est là qu'il faut intervenir. La volonté du politique est essentielle.

L'introduction du concept de gouvernance s'ancre dans cette gestion multi-acteurs, où la personne publique continue à tenir un rôle mais au côté, et donc au même niveau, que ses administrés, ménages ou commerçants, industriels, agriculteurs... **La Scic internalise le conflit, au sens de différence de point de vue, existant entre ces différentes parties. Il n'y a plus un « maître » mais des « maîtres ». C'est une construction très différente de la gestion directe et de la gestion déléguée classique.**

Nous avons poursuivi notre enquête du côté de la théorie de la gouvernance des biens communs développée par Elinor Ostrom. Cela fut un prompt renfort stimulant. Elinor Ostrom soulève cette possibilité de l'insatisfaction entre les deux seuls modèles proposés pour résoudre «l'irrationalité» des individus, la privatisation ou un gouvernement central. La «tragédie des biens communs» a nourri les réflexions de nombreux chercheurs depuis la parution de l'article de Garrett Hardin en 1968 dans la revue Science. Au travers de la métaphore du pâturage, et de son exploitation par deux agriculteurs, il révèle comment l'utilisation d'un espace en accès libre, commun, peut produire des effets dévastateurs. Chaque éleveur cherche à atteindre une production qui dégage le plus de bénéfice possible, sans négociation entre les deux, le pâturage sera rapidement surexploité et improductif. « Chaque homme est enfermé dans un système qui le contraint à augmenter les effectifs de son troupeau de manière illimitée dans un monde qui est limité. La ruine est la destination vers laquelle tous les hommes se ruent, chacun poursuivant son meilleur intérêt dans une société qui croit en la liberté des biens communs »¹⁴¹. Ce qui lui fait dire que « ce qui est commun au plus grand nombre fait l'objet des soins les moins attentifs. L'homme prend le plus grand soin de ce qui lui est propre, il a tendance à négliger ce qui lui est commun »¹⁴². Cette thèse a développé la réponse de la « privatisation » comme seule solution pour dépasser

¹⁴¹ Hardin Garrett, in Ostrom Elinor, «Gouvernance des biens communs, pour une nouvelle approche des ressources naturelles, Editions de Boeck Université, 1ère édition, Paris, 2010, p.14-15

¹⁴² Hardin Garrett, in Ostrom Elinor, «Gouvernance des biens communs, pour une nouvelle approche des ressources naturelles, Editions de Boeck Université, 1ère édition, Paris, 2010, p.15

cette situation. Robert J. Smith (1981), Sinn (1984), Welch (1983), plaident tous pour mettre fin au bien commun en établissant des droits de propriété.

Le postulat de la «tragédie des biens communs» a enrichi d'autres travaux qui ont en commun la solution centralisatrice, la coercition par un « Léviathan » (Ophuls, 1973). Le développement de cette théorie dans le but de protéger les ressources naturelles peut conduire à l'affirmation de « gouvernements de fers », voire militaire (Heilbroner, 1974), qui auraient la capacité de contraindre chaque individu dans un intérêt général. Cette position qui peut sembler extrême est compensée par d'autres théoriciens qui partagent le même besoin de pouvoir central mais le trouvent dans l'autorité publique (Carruthers, Stoner, 1981).

Toutes ces théories ont en commun de voir l'Homme comme incapable de choisir seul sans un élément externe qui l'obligerait à prendre soin de ressources précieuses à sa propre vie. Dans une démarche qui reconnaît les possibilités de dépassement de l'Homme de son propre intérêt dans une société informée, éclairée, de telles théories semblent insuffisantes voire improductives, ou dans certains cas dangereuses. L'effacement de l'individu au profit du collectif n'est pas la solution ni la suprématie de l'individu sur le collectif. Le piège qui se refermerait sur l'individu en face d'un bien commun n'est pas une fatalité, mais nécessite un travail approfondi où les divergences doivent s'affronter pour au final être dans une capacité de production commune.

Comme Elinor Ostrom, nous pensons que d'autres formes de gouvernance sont envisageables, mais « que trouver des bonnes institutions est un processus difficile, chronophage et propice aux conflits. C'est un processus qui requiert une information fiable en termes de variables de temps et de lieu, ainsi qu'un vaste répertoire de règles culturellement acceptables»¹⁴³. L'utilisation de la Scic ne pourrait-elle pas faire partie de ces pistes de solutions à développer face à une ressource comme l'eau ? **Nous n'en faisons pas le modèle qui répond à tous ces éléments théoriques, à la culture de l'eau et au contexte économique et politique qui l'entoure, mais une voie possible, une forme nouvelle de gouvernance locale.**

Ce n'est pas un statut qui fait une entreprise, mais ceux qui la constituent. La Scic peut être vantée pour son multi sociétariat rénovant le fait coopératif en France, mais cela n'en fait pas pour autant une structure exemplaire où la participation est totale et bien orchestrée. Ce statut donne incontestablement des «lignes», il est un «guide» qui se nourrit des parties-prenantes présentes. Le projet coopératif est rendu vivant aussi par la force des dirigeants, président et directeur, directoire ou gérant. Le fonctionnement d'une coopérative d'intérêt collectif s'observe de ce côté également. La délégation coopérative qui rénove la gouvernance locale de l'eau, n'a pas encore vu le jour. Si demain, des projets émergeaient, que se passerait-il ?

¹⁴³ Ostrom Elinor, «Gouvernance des biens communs, pour une nouvelle approche des ressources naturelles, Editions de Boeck Université, 1ère édition, Paris, 2010, p.27

2.3.3. Un modèle économique et politique à construire

Toute cette première partie sur la coopération dans le petit cycle de l'eau, cherche à répondre à la question « la coopération, un plus pour les services publics de l'eau ? ». Nous avons enrichi notre travail d'entretien et de recherche documentaire par une séance de travail sur ce sujet, le 16 juillet 2013 à la CG Scop, où nous étions 14¹⁴⁴. Nous avons invité Jean-Luc Touly, responsable du secteur Eau à France Libertés, pour nous aider. Il paraissait le mieux placé dans le milieu de l'eau pour cadrer la discussion autour de la gestion des services publics locaux. Son intérêt pour notre travail sur la Scic, nous a convaincu de l'opportunité de l'associer plus fortement à la conclusion de cette année d'étude.

Plusieurs éléments ont été soulevés que nous avons pour une part déjà repris dans les parties précédentes. **Un constat partagé est ressorti selon lequel, le statut Scic serait particulièrement adapté à la gestion des services publics locaux.** Il manque dans les services publics d'eau, une réelle participation de tous les usagers. **Le multi-sociétariat est un atout qui donne une particularité à toute délégation coopérative.** Elle ouvre une perspective nouvelle pour les citoyens-usagers comme pour les élus des collectivités publiques. **L'offre coopérative pour la gestion des services publics décloisonne les acteurs, et fixe un cadre participatif qui peut développer une mission de veille collective sur la fourniture d'eau à toutes les étapes de son circuit** (extrait 15).

Extrait 15 - Intervention de Gérard Poujade le 16 juillet

En revanche, un système qui sur un périmètre peut permettre d'associer l'ensemble des acteurs, habitants, entreprises, collectivités et bien sûr les salariés, cette structure serait la plus adaptée.

En clair, imaginez au sein d'une Scic un collègue d'usagers sur la surveillance de la qualité de l'eau, ça donnerait un certain nombre de levier pour que les usagers puissent surveiller ce qui se passe en matière de produits déversés dans l'eau, de pratiques agricoles... En somme, il peut y avoir une supervision des usagers. Par le biais de la Scic, les collectivités pourraient être sociétaires et donc avoir une vision publique de la mission de l'eau.

Mais cet aspect rend également compliqué l'établissement de la délégation coopérative. Une commune, ou intercommunalité, qui dans la phase de délibération sur le mode de gestion, entamerait la discussion sur l'utilisation du statut Scic, devrait mobiliser différentes parties-prenantes sans la certitude au final d'obtenir le dit contrat de délégation. Elle pourrait être à l'initiative de la construction de ce statut ou répondre positivement à une proposition de certains administrés de se lancer dans cette expérience coopérative. Face aux autres options, ce statut qui devrait être créé pour l'occasion nécessitera forcément un temps plus important. Face à une régie où la collectivité dispose de tous les éléments nécessaires pour la mettre en place et où elle garde le pouvoir, et face à une délégation classique, la « Scic service d'eau » n'existe pas en amont. Ce

¹⁴⁴ La liste des participants est en annexe 4.

qui fait dire à Gérard Poujade, qu'une Scic pourrait être créée ex nihilo, en dehors d'un territoire particulier pour répondre à des appels d'offres. La collectivité aurait alors à choisir entre les différentes offres de potentiels délégataires, dont la Scic. A la seule différence que dans la Scic elle serait invitée à y participer.

Dans la même perspective, si nous imaginons que ce statut est sérieusement pris en compte, malgré tout rien ne lui assure l'engagement de la collectivité, c'est-à-dire la certitude d'obtenir le contrat. Cela signifierait que le travail de mobilisation engagé pourrait être mis à mal au final. Selon le principe de «l'intuiti personae», les élus de la collectivité restent les derniers décideurs du futur prestataire du contrat de délégation. **Autrement dit, s'il existe une volonté politique forte affichée au profit de la Scic en construction il est probable que la délibération finale lui concèdera le service.** Sans être une certitude, il est peu probable dans une commune où les élus majoritaires soutiennent cette proposition et engagent du temps pour la faire naître, qu'ils ne concluent pas sur ce choix. **Nous devons construire l'idée de la délégation coopérative et la faire connaître pour faciliter les modalités de mise en œuvre.** Marc Laimé qui accompagne des collectivités comme celle d'Aubagne pour l'installation d'une société publique locale avance quelques conseils pertinents à ce sujet (extrait 16).

Extrait 16 - Intervention de Marc Laimé le 16 juillet

C'est donc important de muscler la belle histoire que vous racontez aux partenaires potentiels. Dans le domaine de l'eau, ce sont ceux qui racontent la plus belle histoire qui vont gagner. Dans ce travail de conviction politique si une collectivité en amont en a la farouche volonté politique, la question du retro planning est très importante, sur un territoire donné la dite collectivité doit être en capacité de définir ses orientations, son timing, et de faire apparaître grâce à ce nouvel outil la valeur ajoutée spécifique qui va lui permettre de mettre en œuvre une réponse aux attentes de ses administrés. Ca demande donc un travail de négociation politique en amont plus important.

Il s'agit donc de faire germer l'idée coopérative. Bien entendu il faut l'étoffer d'éléments que nous avons évoqués dans cette étude, mais si cette voie est connue, elle s'enrichirait d'apports conséquents d'élus locaux, d'associations de consommateurs... **Une idée ancrée crée une dynamique qui dépasse souvent le principe d'origine.** Cette perspective est sans doute la plus importante, celle à ne surtout pas négliger. **Nous pensons que les blocages culturels sont plus importants que les freins d'ordre technique ou économique. La volonté amène une recherche de solutions rarement pensées seulement dans une étude comme celle que nous menons.**

Une autre limite a été soulevée lors de la matinée de travail sur la coopération et l'eau, celle de la pérennité des contrats de délégation qui seraient signés avec une Scic. La délégation de service public est un statut qui peut être éphémère, en fonction de la conviction des élus, des résultats économiques, du respect des cadres fixés dans le contrat, de la satisfaction des usagers. Plusieurs paramètres entrent en compte quand la fin du contrat approche et qu'il est question de son renouvellement. D'autant plus que toute procédure de renouvellement de délégation amène

obligatoirement à une publicité de l'offre et donc à une mise en concurrence. Mais cela n'est pas exclusif à la Scic, Veolia et Suez subissent actuellement les conséquences de certaines «remunicipalisations». **Aucun mode de gestion des services publics d'eau n'est éternel.** Les gestions directe ou déléguée peuvent être remises en cause par le conseil délibératif qui en a l'autorité. Sans écarter ce problème, nous confirmons qu'il n'y a aucune solution à ce problème.

Aucune règle plus propice aux Scic qu'aux autres statuts ne peut être appelée. Le principe de la libre concurrence, ne laisse aucune possibilité de préférence ou de simplification pour un statut. Même le caractère désintéressé ou «d'utilité sociale» ne permet un avantage au profit de la coopérative. Il serait d'ailleurs dommage d'introduire des éléments de préférence, la Scic doit montrer ses atouts à côté des autres offres. Sans projet à suivre actuellement, l'hypothèse d'une Scic gérant les services publics d'eau semble fragile. Pour autant, nous avons été convaincus au fil de cette recherche de l'intérêt à poursuivre ce travail. Les incertitudes qui s'additionnent au fil de notre recherche ne permettent pas de conclure sur l'incapacité de l'utilisation du statut. Bien au contraire, mais nous sommes convaincus que la volonté politique tant dans les réseaux fondateurs de la Scic qu'auprès des élus de la République sera centrale.

L'utilisation de la Scic pour la gestion des services publics d'eau conduit à expérimenter une nouvelle gouvernance des biens communs (Ostrom, 2010). **Ces ressources naturelles précieuses qu'il faut protéger et gérer en bonne intelligence entre tous les usagers, en appelle à une gouvernance partagée.** L'eau devient un bien commun au sens où il est géré collectivement par un groupe de personnes, physiques ou morales, où l'autorité organisatrice conserve son droit de décision à travers les instances démocratiques. Nous privilégions à ce titre la Société Anonyme à Conseil d'Administration qui offre des capacités de contrôle des dirigeants plus fréquents. Nous ne faisons pas de cette forme de société commerciale un critère obligatoire. A l'inverse, le versement de l'intégralité des excédents en réserves impartageables nous semble, une solution sérieuse à retenir qui confirmera le désintéressement des sociétaires pour gérer le service d'eau. La présidence pourra être assurée par un élu communal à la seule condition qu'il ne prenne pas cette fonction au nom de la collectivité. C'est une subtilité légale, les présidents ou gérants de SA ou SARL ne peuvent être que des personnes physiques¹⁴⁵, qu'il est important de poser clairement à la collectivité qui peut rester préoccupée par sa place au sein de la société.

Tous ces éléments, nous amènent à développer un format «type» d'une Scic gérant l'eau (figure 6). Ce n'est ni un modèle définitif ni un cadre à respecter. Ce sont des préconisations que nous formulons aux yeux de toutes les données que nous avons soulevées. Nous prenons la culture des services publics, la question de la lucrativité, les rapports de force à respecter ou du moins à évoquer lors de toutes réflexions, puis des éléments sur le modèle économique pour un service d'eau selon le principe «l'eau paye l'eau».

¹⁴⁵ Code de commerce - Article L822-9

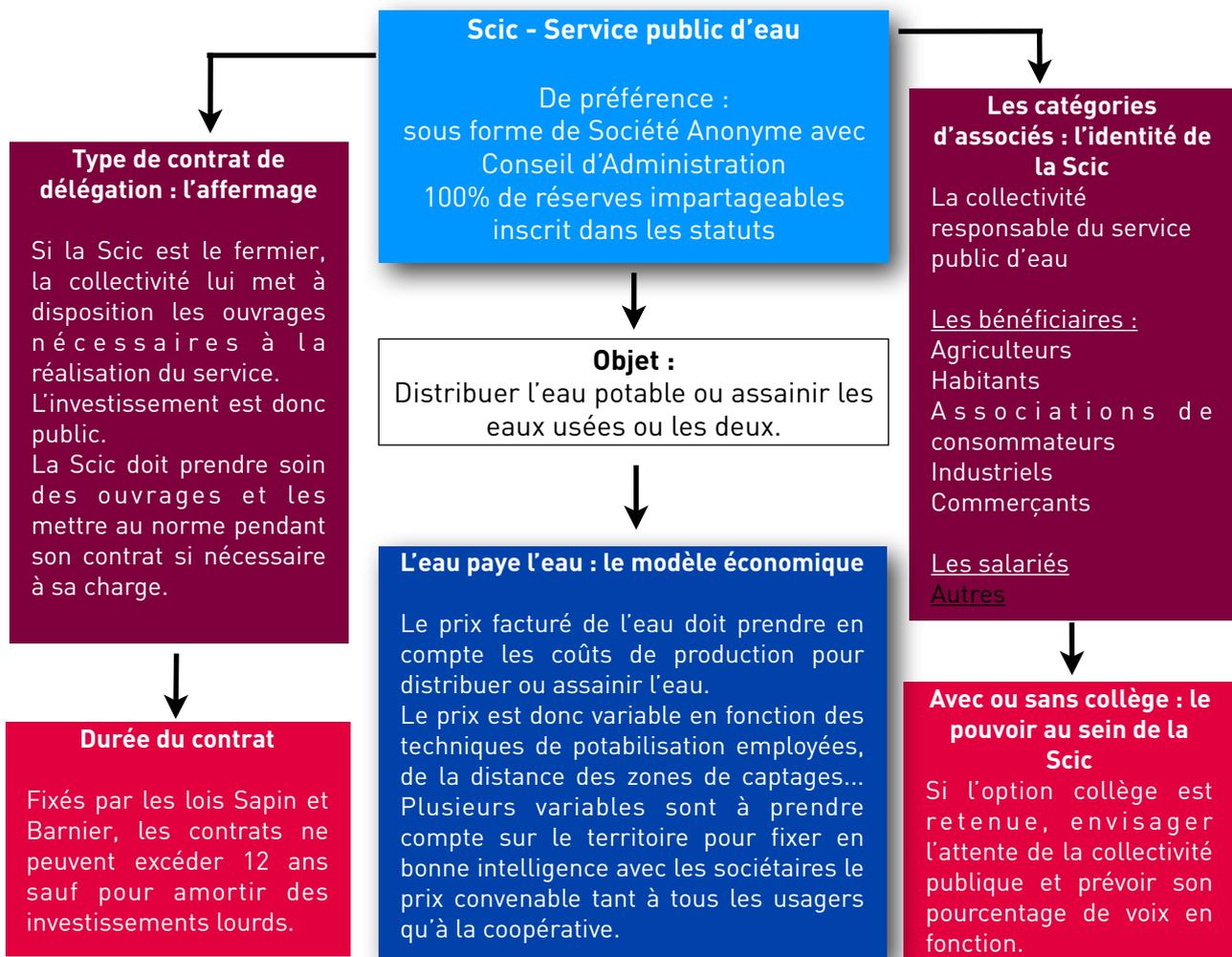


Figure 6. L'exemple d'une Scic gérant le service public d'eau

Comme toute autre forme de délégation elle laisse un risque de non reconduction du contrat après son échéance. Nous sommes en droit de penser que l'expérience, la pratique de ce statut pour l'eau amenant une « réappropriation » de cette ressource, pourra l'ancrer profondément dans le paysage politique et économique local. Cette condition est possible si la Scic satisfait tous les bénéficiaires du service, la collectivité y compris. Le retour « en arrière », vers un autre choix n'est bien entendu pas exclu, la collectivité reste la dernière à délibérer à ce sujet, mais l'apprentissage de la vie coopérative pour les services d'eau peut rendre ce choix difficile à mettre en oeuvre.

Nous donnons à titre indicatif un rétro-planning avec des limites de temps assez large (figure 7). Nous avons identifié quatre temps intégrés dans le processus de la délégation de service public (annexe 8). L'idée d'utiliser la Scic peut émerger longtemps avant la future procédure de renouvellement, lors d'un changement d'équipe municipale, lors d'une discussion sur le mode de gestion à prendre. Plus cette possibilité est étudiée tôt plus le temps de la construction de la Scic sera long. Ce temps consiste à réunir toutes les parties-prenantes, de la mettre en comparaison avec les autres modes de gestion. Elle doit aboutir à l'identification du multi-sociétariat. Cette phase est importante, car même si la Scic n'est pas créée elle peut prétendre à répondre à l'appel

d'offre. La loi précise que le concédant étudiera cette offre alors au regard des sociétaires engagés¹⁴⁶. Si et seulement si, la délégation coopérative est validée, le travail de création ex nihilo commence.

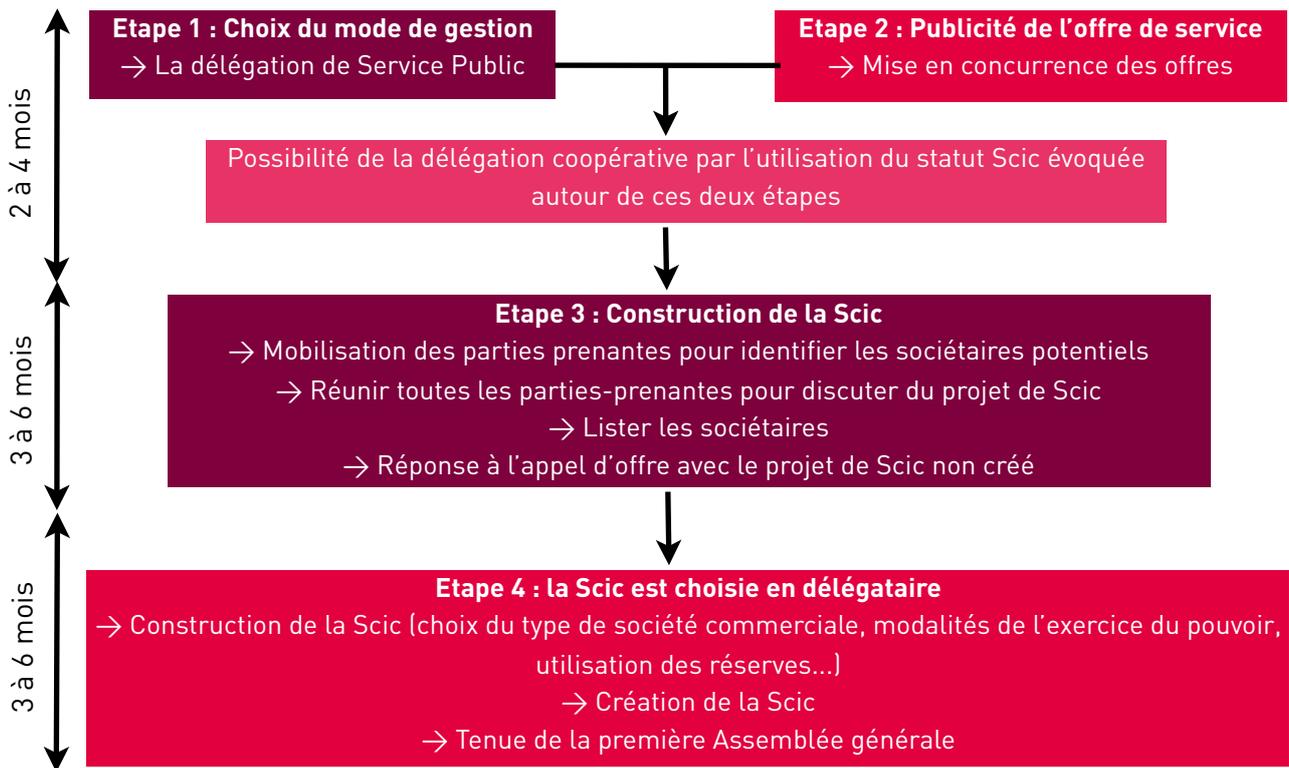


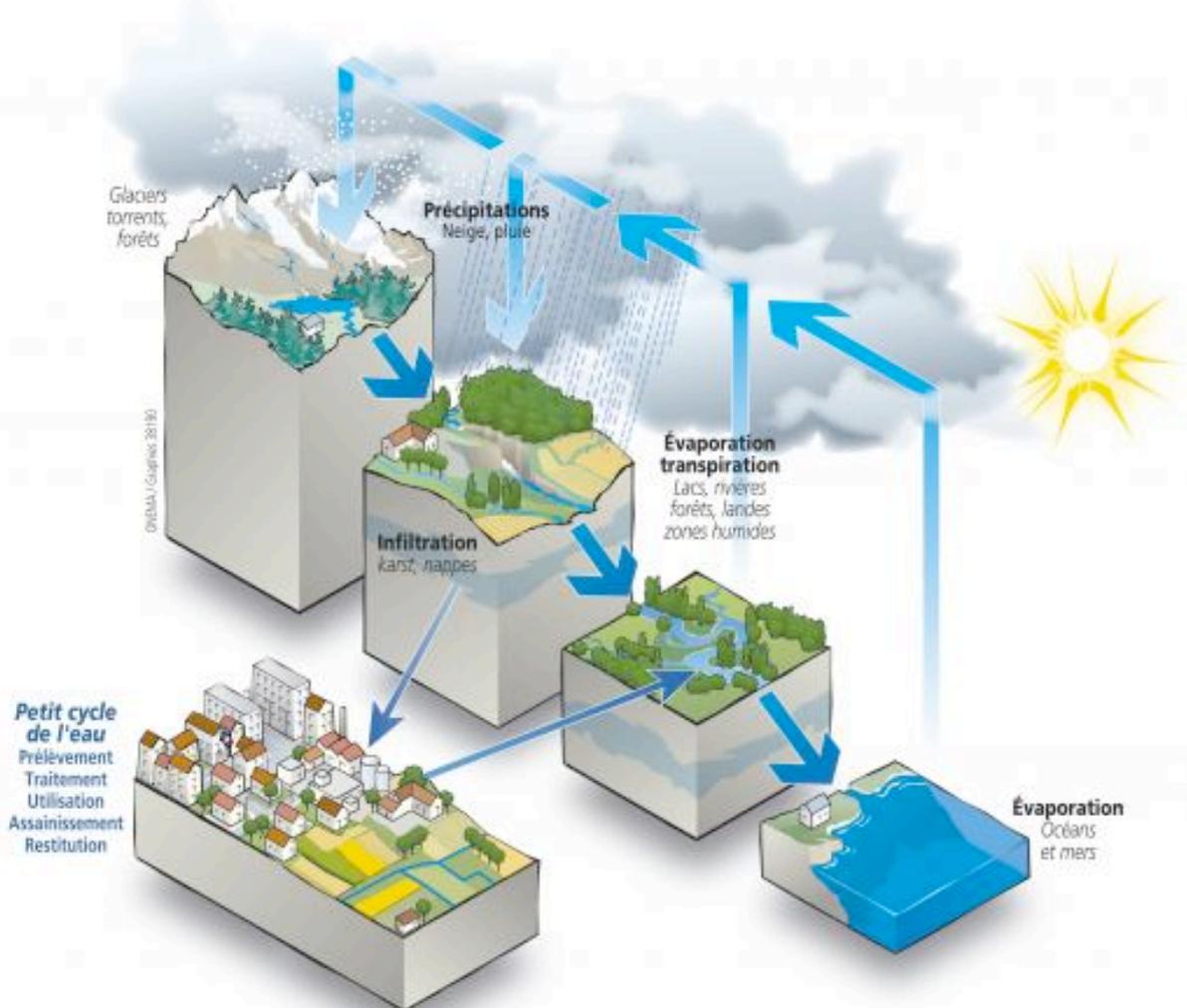
Figure 7. Rétro-planning de la délégation coopérative

En étant concret, cette proposition coopérative pour l'eau, la « délégation coopérative », est une hypothèse moderne qui répond aux nouvelles exigences actuelles de participation, de territorialisation de l'économie, ainsi qu'à la diminution des ressources communales. Elle évite le désengagement politique complet de la collectivité dans la délégation et permet à tout bénéficiaire de prétendre à prendre part à sa vie. C'est une forme de renouvellement des services publics non sous la contrainte du marché capitaliste, mais sous la dynamique coopérative multi partie-prenante. Nous avons bien conscience que notre étude ne répond pas à toutes les questions soulevées pour la gestion de l'eau, mais nous avons contribué à structurer cette idée coopérative. Les réseaux fondateurs de la Scic, auront à s'emparer de cette question politique et à décider de son développement ou non. Mais cette idée vivra au-delà, la Scic n'appartient à personne, des volontaires se feront certainement connaître pour être les premiers à tenter cette expérience. **Cette problématique des services publics a permis de faire émerger une autre source de conflit dans l'eau, celle de sa qualité. Ce sont des sujets très proches qui imposent de regarder l'ensemble de la filière de l'eau, dans ce qui est communément appelé le grand cycle de l'eau.**

¹⁴⁶ Article L1411-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

PARTIE 3

Quelle coopération dans le grand cycle de l'eau ?



Tout au long de cette recherche, nous avons pu évaluer l'ampleur que prend au fil des années la problématique de la protection de la ressource. Sa bonne qualité, ou son «bon état écologique» (DCE, 2000) est la nouvelle priorité clairement affichée par les acteurs. Tout comme la question du stress hydrique qui touche fortement certaines régions françaises, la qualité est très diverse d'un territoire à un autre. Il est question de zones industrielles, de zones densément peuplées ou de zones agricoles. L'eau peut être touchée par différentes formes de pollutions. Le principe pollueur-payeur est celui qui gouverne cette politique. Mais à y regarder de plus près, les ménages sont les plus concernés par cette «taxe pollution». Bien qu'ils puissent être responsables de différentes pollutions diffuses du fait du jardinage individuel ou des rejets domestiques, qu'en est-il des pollutions les plus diffuses celles des pesticides et autres phytosanitaires ? Qu'en est-il des prélèvements importants des centrales nucléaires ? Tout le monde n'a pas la même capacité de plaider sa cause auprès des institutions.

La réforme du modèle économique de la gestion de l'eau est une question majeure difficilement réalisable sans une compréhension complète des lobbys industriels et agricoles. L'enjeu de la qualité nécessite en premier chef une reconnaissance de l'impact de toutes les parties prenantes sur la ressource. Ce problème sans avoir encore trouvé une solution globale, bénéficie de différentes initiatives locales qui foisonnent dans quelques territoires spécifiques. En Europe, aux Etats-Unis ou en France, la prise de conscience que le préventif est plus efficace que le curatif, voire le palliatif, est en marche. Mais cette transformation des pratiques nécessite l'épreuve du temps, de la volonté politique au coeur des dispositifs mis en place.

Dans cette dernière partie nous ferons le point sur la situation actuelle en matière de protection de l'eau. Du palliatif au préventif, nous observerons différents exemples symboliques de ces deux approches. Les exemples munichois et new-yorkais seront soulignés pour tenter de comprendre ce qui a motivé cette démarche innovante, pour nous centrer ensuite sur les expériences pilotes menées par la Fédération Nationale des Agriculteurs Biologiques (Fnab) depuis 2010. Toute cette partie sera enrichie d'entretiens exploratoires réalisés auprès de militants associatifs, d'élus locaux, d'un responsable des zones humides à l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, d'une chef de service Eau au MEDDE, et d'un gérant de Scic. Toutes ces discussions ont renforcé, interrogé, questionné, une proposition qui n'était pas initialement envisagée. Le travail de recherche que nous avons mené à travers des lectures et des entretiens a permis de construire un raisonnement clair s'appuyant sur une logique préventive de la protection de l'eau. Nous concluons cette dernière partie par la réponse coopérative à envisager, à construire.

3.1 Guérir plutôt que prévenir...

Ils peuvent être considérés comme anodins et donc minimisés, mais que savons-nous sur notre santé des effets d'une consommation minime mais continue de pesticides ? « Notre poison quotidien »¹⁴⁷ est certainement le problème de santé publique émergent du 21^{ème} siècle. Loin d'être nouvelle, cette question interroge notre mode de production, l'impact de l'action humaine sur son environnement, met en lumière des jeux d'acteurs camouflés sous les intérêts économiques. Mener une recherche sur l'eau aboutit forcément à poser ce problème de la qualité de l'eau que nous consommons. La durabilité de nos modes de vie est mise en doute depuis plusieurs décennies et le rapport Brundtland en 1987 n'a fait que confirmer cette attente grandissante. Toute une littérature, un discours s'est alors développé d'abord dans des sphères militantes, altermondialistes, puis dans des sphères économiques sous la pression montante des consommateurs. «Penser global et agir local», «un développement au service des générations futures», les produits «verts»... Toute une série d'évènements, de chocs populaires ont contribué à populariser cette problématique environnementale qui concerne tous les champs de la vie, y compris la plus précieuse, l'eau.

3.1.1. L'état des lieux

Notre eau potable vient d'un phénomène simple d'infiltration des précipitations dans des nappes souterraines. Ce processus se fait sur des zones plus ou moins grandes. Cette aire d'alimentation de captage est cette surface sur laquelle l'eau qui s'infiltré ou ruisselle alimente le captage. La délimitation de cette zone et sa connaissance sont primordiales dans une politique publique de préservation. Ensuite cette eau est captée pour alimenter les zones habitées. Elle est contrôlée voire traitée si cela le nécessite. Cette eau en passant par le sol peut se nourrir d'éléments externes, déversés soit par l'agriculture (les plus importants rejets) soit par l'industrie ou les ménages. Tous consommateurs d'eau au final, nous pâtissons du traitement que nous lui faisons subir.

Le 13 juin dernier, la Cour de Justice de l'Union Européenne condamne la France pour cause de grave pollution de l'eau liée aux nitrates¹⁴⁸. C'est la confirmation d'un statu quo depuis la directive nitrate de 1991 que sanctionne ce jugement. La teneur en nitrate tolérée étant de 50 milligrammes par litre d'eau, l'Etat français ne parvient pas à faire respecter ce niveau. En cause, les pollutions diffuses agricoles qui entraînent entre autre le développement d'une algue verte sur les plages bretonnes. Même si chaque été arrivant, les machines se remettent en route pour éliminer cette substance dommageable pour la saison estivale, la préoccupation en amont des

¹⁴⁷ ROBIN Marie-Monique, Notre poison quotidien, Arte Editions, La découverte, Paris, 2011, 478p.

¹⁴⁸ LeMonde.fr - «L'Europe Condamne la France pour ses eaux polluées aux nitrates» - Martine Valo - 13 juin 2013

pollutions, le traitement à la source du problème n'est que peu pris en compte par les actions. Les programmes des Agences de l'eau, et en particulier celle de Bretagne ne négligent pourtant par cette question. En 2010, l'Etat a donc dû financer le ramassage de ces algues pour une dépense qui s'est élevée à 40 millions d'euros¹⁴⁹. Ces algues vertes se développent à cause d'un taux d'azote dans l'eau de mer trop important. Cette présence vient des nitrates contenus dans les eaux de rivière qui se jettent dans la mer. Les températures estivales et certaines géographies spécifiques comme les baies bretonnes complètent les causes du développement de l'algue verte. Faut-il y voir la force des lobbys agricoles ? Faut-il y voir la faiblesse des autorités publiques face aux acteurs économiques non négligeables que sont entre autres les éleveurs de porcs ? Difficile d'imposer de nouvelles contraintes quand l'économie va mal. Le problème n'est pas récent, la Bretagne n'est qu'un territoire où s'observe facilement l'impact de ces pollutions. Cette région accueille près de 34.500 exploitations agricoles¹⁵⁰ qui emploient 69.000 personnes, l'équivalent de 5% de l'emploi régional, contre 3% en moyenne en France le tout représentant 8,5 milliards d'euros de production qui a généré un chiffre d'affaires pour l'agroalimentaire de 18 milliards d'euros en 2009, soit 13% du chiffre d'affaires de la filière en France. Une économie agroalimentaire prépondérante et essentielle donc pour la région. L'élevage de porc représente par exemple à lui seul 56% de cet élevage en France en 2011 pour près de 15 millions de porcs abattus cette même année. Les déjections porcines représentent 31% du total de l'engrais azoté issu des déjections animales¹⁵¹. L'Etat reconnaît aujourd'hui l'implication centrale de l'agriculture intensive dans ce phénomène. Cette condamnation récente fait suite aux nombreuses injonctions de Bruxelles. La prolifération de substances chimiques dans l'eau n'est pas une situation nouvelle, dans un article de décembre 2009¹⁵², un journaliste de Libération rappelle un courrier de la Direction départementale des affaires sanitaires et sociales à un médecin des Côtes d'Armor l'alertant de certaines contaminations bactériennes : «Vous n'ignorez pas que la plupart, pour ne pas dire la quasi-totalité, des puits et fontaines du département sont contaminés. On a pu parler de 98% d'entre eux. C'est évidemment un fait regrettable et qui ne date pas d'une époque toute récente. Le développement et les impératifs agricoles du moment prévalant, hélas, sur la santé publique, il n'est guère possible de s'y opposer...». L'exemple est un cas alarmant parmi d'autres. Il témoigne de la force des intérêts économiques face aux intérêts de l'environnement et donc des populations qui y vivent.

Ces pressions sur l'eau font l'objet de différentes analyses dont le contrôle est confié aux Agences Régionales de Santé. Plus de 310 000 prélèvements sont effectués chaque année sur près

¹⁴⁹ Commissariat Général au Développement Durable, Etudes et documents n°62, Le financement de la gestion des ressources en eau en France, 2012, p.35

¹⁵⁰ Tous les chiffres pour l'agriculture bretonne sont issus de Chambre d'agriculture de Bretagne, Agriculture et agroalimentaire en Bretagne, Edition 2012, 52p.

¹⁵¹ Données issus du Ministère de l'Ecologie du Développement Durable et de l'Energie.

¹⁵² Libération.fr, Les complices de l'algue verte, Pierre-Henri ALLAIN, 9 décembre 2012

de 800 paramètres mesurés¹⁵³. Les pollutions agricoles sont reconnues comme étant les plus importantes, largement devant les rejets industriels ou urbains. Pour le seul cas des nitrates sur la période 1996-2010, les points de mesure où la teneur est supérieure à 50mg (tolérance de Bruxelles) augmentent tandis que les points où la teneur est inférieure à 10mg diminuent. En apparence, ces teneurs semblent se stabiliser depuis 2004 mais ce sont des signaux forts qui alertent sur les actions mises en œuvre pour limiter leur progression¹⁵⁴. L'étude menée de 2007 à 2009 sur près de 950 substances différentes, dont près de 60 % sont des pesticides, a permis de dresser un bilan de la présence de micropolluants présents dans l'eau¹⁵⁵. Ces substances diverses sont parfois présentes dans des teneurs infimes mais provoquent des nuisances importantes sur les milieux aquatiques et complexifient le traitement des eaux pour un bon usage à la consommation. La plupart des pesticides identifiés sont des substances aujourd'hui interdites, et témoignent de la diffusion et de la disparition longue des substances. La figure 8 ci-dessous permet de voir les zones où les pollutions sont les plus importantes. Les zones avec les points rouges sont des zones de grande culture : Bassin Parisien, Sud-Ouest et Couloir Rhodanien.

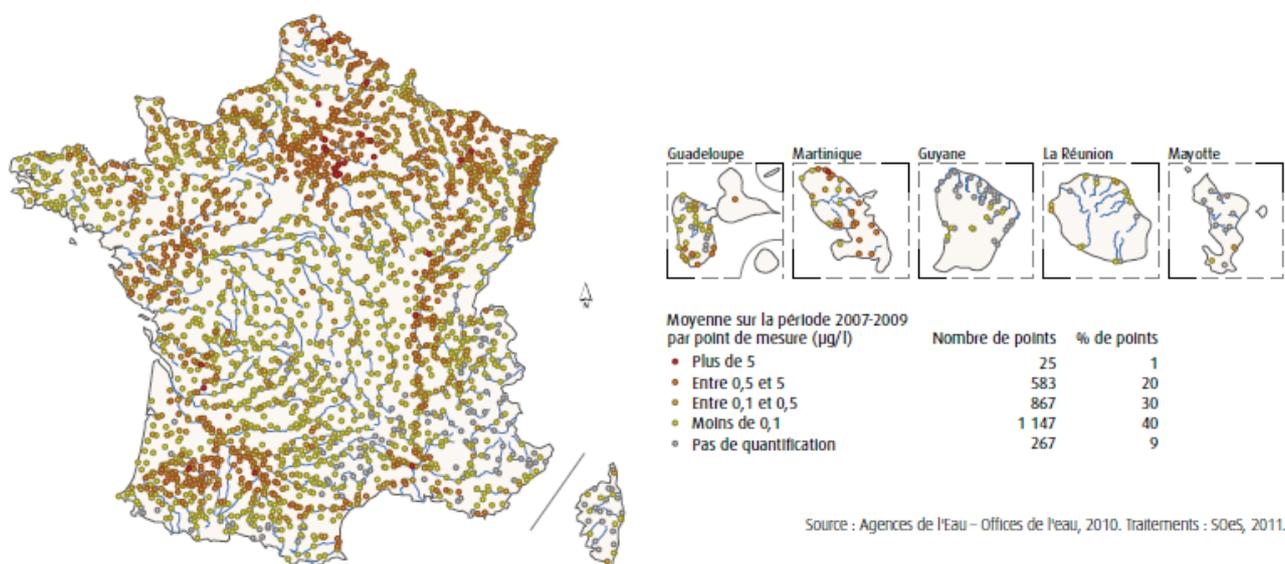


Figure 8 - Concentration totale en pesticides dans les cours d'eau - moyenne de 2007 à 2009 (Source : Agence de l'eau - Offices de l'eau, 2010, Traitements : SOeS, 2011)

Les cours d'eau sont plus infectés que les plans d'eau ou les eaux souterraines. Dans près de 21% de cas, les teneurs en pesticides sont supérieures à 0,5 micro-grammes par litre d'eau pour les cours d'eau, contre 11% dans les plans d'eau et 5% pour les sources souterraines¹⁵⁶. Les

¹⁵³ Données issues du Ministère de l'Ecologie du Développement Durable et de l'Énergie.

¹⁵⁴ Commissariat Général au Développement Durable, Repères, Chiffres Clés de l'environnement, Edition 2012, 64p.

¹⁵⁵ Commissariat Général au Développement Durable, Bilan de présence de micropolluants dans les milieux aquatiques continentaux, 2011, 60p.

¹⁵⁶ Idem.

normes étant différentes pour les eaux souterraines, le non-respect de ces réglementations a été avéré dans 27% des points de contrôle au moins une fois dans les années entre 2007 et 2009. Au final, les pesticides, principalement des herbicides, sont présents dans 92% des cours d'eau, 75% des plans d'eau, et 70% des eaux souterraines. Malgré ce constat, les redevances payées aux agences de l'eau pour pollution de l'eau et prélevées sur les factures d'eau ne prennent pas assez en compte ces pollutions d'origine agricole. La contribution des agriculteurs varie de 1% en Rhin-Meuse à 8% en Adour-Garonne, contre 81,4% en Loire-Bretagne à 92% en Seine-Normandie pour les ménages. Une situation déséquilibrée¹⁵⁷ qui renvoie aux méthodes de calcul des redevances au moment où les pollutions industrielles et urbaines étaient encore les plus importantes. Les politiques visant à les réduire ont été fructueuses mais le mode de calcul des taux de redevance n'évolue pas.

Toutes les institutions de l'eau prennent en compte tardivement cette problématique dans un modèle où ce sont les pollutions accidentelles qui sont les plus soumises à des contraintes financières. Les redevances depuis 1964 n'ont guère évolué et même si elles ont obtenu des résultats significatifs, la prise en compte des pollutions diffuses comme vecteur principal de la dégradation des milieux aquatiques reste insuffisante. Les critiques sur ce modèle se sont multipliées dans les années 2000 au regard des obligations de résultat exigées par Bruxelles depuis la signature de la DCE. La Cour des Comptes, le Conseil d'Etat, différents rapports de parlementaires¹⁵⁸, mettent à mal les réponses curatives et palliatives aujourd'hui à l'œuvre pour minimiser les effets des pollutions que la qualité de l'eau et de milieux.

Dans ce contexte, de nouveaux modes d'intervention sont recherchés mais se heurtent à certaines réglementations qui rendent leur expérimentation longue et compliquée. Face à l'urgence de certaines situations, les collectivités accompagnées par les Agences de l'eau continuent à investir fortement dans les réponses curatives et palliatives.

3.1.2. Les réponses curatives et palliatives

Pour répondre à cet enjeu, l'approche curative est la plus courante. Elle consiste à traiter l'eau captée par des usines selon différents types de procédés. Selon les Chiffres du Ministère de l'Ecologie, il existe 34 000 captages d'eau qui prélèvent 18,5 millions de m³ d'eau par jour. L'enjeu de la préservation correspond à une exigence de la Directive Cadre sur l'Eau : « réduire le degré de traitement de purification nécessaire à la production d'eau potable »¹⁵⁹. Les dépenses supplémentaires induites pour l'élimination des nitrates dans l'eau ayant vocation à la

¹⁵⁷ Les pourcentages de contribution par type d'usagers sont consultables dans les 10ème programme des six Agences de l'eau.

¹⁵⁸ Citons par exemple le rapport du sénateur Gérard Miquel, [La qualité de l'eau et de l'assainissement en France](#), Mars 2003, 195p.

¹⁵⁹ Article 7 de la Directive Cadre européenne sur l'Eau.

consommation courante, sont estimées entre 120 à 360 millions d'euros par an¹⁶⁰. Quant aux dépenses visant à potabiliser l'eau soumise à la présence de pesticides, la fourchette serait de 260 à 360 millions d'euros¹⁶¹. Plus de 19.000 stations d'épuration sont en activité en 2012¹⁶² et appliquent à l'eau brute des traitements de catégorie A1 (traitement physique simple comme la filtration), de catégorie A2 (traitement normal physique et chimique comme la décantation puis la chloration finale), de catégorie A3 (traitement physique, chimique poussé avec charbon actif, désinfection et chloration finale). 90% des usines d'épuration utilisent des méthodes de type A1 mais elles ne représentent que 52,3% des eaux traitées. Les stations utilisant les formules A3 ne sont que 3,3% mais gèrent près de 30% du débit des eaux en 2006¹⁶³. Le rapport du ministère sur la qualité des eaux entre 2005 et 2006, révèle que près de 2,6 millions de personnes ont été exposées «au moins une fois à une eau non conforme» soit 4,4% de la population française. Un taux en baisse à partir des années 2000 où 8,8% des français étaient concernés par ce problème.

Les Agences de l'eau appuient cette politique en aidant financièrement les collectivités à mettre les usines de traitement aux nouvelles normes, à introduire de nouveaux procédés ou à en développer de nouvelles. Les volumes d'eau à traiter peuvent être conséquents et sont différents d'une ville à une autre, en fonction du nombre d'habitants et des pressions dans les zones de captage. Le prix facturé au final aux usagers est lié à toute cette phase de « potabilisation ». Mais le curatif est parfois insuffisant et d'autres décisions doivent être prises par les autorités publiques. Les réponses dites palliatives s'inscrivent dans la même stratégie de la gestion des conséquences et non des causes des pollutions diffuses ou de stress hydrique.

L'approche palliative consiste quant à elle à aller chercher la ressource sur une autre zone, d'interconnecter les réseaux d'eau entre eux, voire d'abandonner des captages. Cette politique est reconnue comme coûteuse et ne s'attaque pas à la source du problème. Ce sont finalement les ménages qui même s'ils ne sont pas à la source de ces pollutions, payent les coûts d'une pollution diffuse. En exemple, pour les années 2007 et 2008 les Agences de l'eau ont engagé 144 millions d'euros assignés à la lutte contre les pollutions agricoles. Sur cette même période les redevances pour pollution payées par les agriculteurs ont été de 11 millions d'euros¹⁶⁴. La redevance domestique comble donc la majeure partie de ces actions que tout le monde considère comme indispensables. La facture d'eau grimpe pour les ménages et crée une mobilisation relative tant le sujet est opaque et peu connu du grand public.

Dans d'autres situations, les propriétaires des captages peuvent être amenés à abandonner l'exploitation du captage. Dans 41% des situations avérées entre 1998 et 2008, cet abandon est lié à

¹⁶⁰ Commissariat Général au Développement Durable, Etudes et documents n°62, Le financement de la gestion des ressources en eau en France, 2012, p.34

¹⁶¹ idem note précédente

¹⁶² Données issus du Ministère de l'Ecologie du Développement Durable et de l'Energie.

¹⁶³ Ministère de la Santé, L'eau potable en France 2005-2006, Etudes eau et santé, 2008, p.24

¹⁶⁴ Idem note précédente.

la mauvaise qualité de l'eau en premier lieu due aux nitrates. Au total ce sont 4811 captages qui ont été arrêtés en l'espace de 10 ans. Même si la majorité (95%) des sources d'eau était de provenance souterraine et pour 90% de faible débit (inférieur à 400m³/jour), cette situation et ce niveau élevé interrogent. Face à des enjeux de taille pour retrouver le bon état des eaux, les acteurs en présence préfèrent la solution radicale de l'arrêt définitif du captage et entament la recherche d'autres puits. Le message semble clair, une impression d'impuissance domine, du moins de difficulté à lancer les bonnes procédures au bon moment. Les politiques publiques en jeu doivent faire face d'une part à l'application de normes diverses, à la réticence voire le refus de changer les activités humaines quand elles ont été identifiées comme polluantes, le défaut de dispositif incitatif, et souvent la faible implication des politiques locales. Cette stratégie a un surcoût qui se répercute sur la facture finale lié essentiellement à l'éloignement des nouveaux points de captage des installations de « potabilisation ». Le Commissariat Général au Développement Durable avance une estimation autour de 24 à 60 millions d'euros par an¹⁶⁵.

Ces programmes peuvent prendre la forme de projets d'envergure qui poussent les autorités publiques à investir le champ de l'enquête publique. Les lieux conventionnels de décision, comme les comités de bassin sont dépassés, et la prise en compte des usagers dans les choix stratégiques à mettre en oeuvre pour la reconquête des milieux aquatiques est obligatoire dans la ligne des exigences de la DCE. Nous avons choisi de traiter le cas d'Aqua Domitia, car il est représentatif de la forme que peut prendre un débat public, parce que la discussion est récente, que les montants engagés sont importants et qu'il est un projet languedocien, région dans laquelle nous vivons.

3.1.3. L'exemple languedocien : Aqua Domitia

En région Languedoc-Roussillon, le projet Aqua Domitia est en route. C'est un projet de transport de l'eau du Rhône en Languedoc Roussillon en passant par cinq maillons (Val d'Hérault, Biterrois, Nord et Ouest Montpellier, Littoral Audois et Minervois). Il se démarque du projet des années 90 d'acheminement de l'eau jusqu'à Barcelone car les Pyrénées-Orientales ont refusé d'être desservies et la Catalogne a lancé une politique de dessalement de l'eau de mer. Ce réseau souterrain s'étalera sur 130 km et doit servir prioritairement à irriguer l'agriculture régionale et prendra en compte le fort développement démographique prévu pour les 20 années prochaines (figure 9). L'activité humaine en pleine croissance fait pression sur la quantité de ressource disponible. La politique de la Région est alors d'acheminer l'eau pour combler ces manques identifiés. Il coûtera à la collectivité 140 millions d'Euros pour le réseau primaire et la même somme pour le réseau secondaire.

¹⁶⁵ Commissariat Général au Développement Durable, Etudes et documents n°62, Le financement de la gestion des ressources en eau en France, 2012, p.33



Figure 9 - Plan du programme Aqua Domitia
 (Source : Dossier du Maître d’Ouvrage en vue du débat Public)

Une Commission Particulière du Débat Public (CPDP) a été mise en place pour animer ces échanges. Le débat public s’est déroulé du 15 septembre au 29 décembre 2011¹⁶⁶. Le rapport qui résume les points de vue dégagés pendant cette phase de concertation met en lumière le cœur du débat : « convient-il d’améliorer l’existant - agir plutôt sur la demande en modifiant les comportements, perfectionner le fonctionnement des réseaux et mieux exploiter les ressources disponibles - ou mettre en oeuvre de nouveaux projets - visant en l’occurrence à accroître la quantité d’eau offerte grâce au transfert d’eau brute en provenance du Rhône ? »¹⁶⁷.

Dans tout débat public, les participants sont tenus informés du programme par le maître d’ouvrage : « le maître d’ouvrage, ou à défaut la personne publique responsable du projet, propose au président de la Commission particulière un dossier en vue du débat dans un délai de 6 mois à compter de la publication de la décision »¹⁶⁸. Un document a ainsi été fourni et réalisé par BRL et la Région Languedoc-Roussillon¹⁶⁹. BRL est le concessionnaire du réseau hydraulique régional, le maître d’ouvrage du programme Aqua Domitia. La restitution du débat dans le Rapport de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) sur Aqua Domitia montre les divergences de point de vue, et soulève différentes questions qu’il est opportun de souligner.

Si tous les participants s’accordent pour considérer que la recherche d’économies d’eau est primordiale, la Région la traite par l’amélioration du rendement et donc la diminution des fuites

¹⁶⁶ Un site dédié a été mis en place debatpublic-aquadomitia.org

¹⁶⁷ Commission Nationale du Débat Public, Bilan du débat public Aqua Domitia, 2012, p.6

¹⁶⁸ Article 7 du décret du 22 octobre 2002

¹⁶⁹ Dossier téléchargeable sur www.brl.fr/aqua-domitia-157.html

sur le réseau par un renfort de 600 millions d'euros. D'après le même rapport, certains auraient même souhaité que le projet Aqua Domitia soit abandonné au profit d'une telle politique volontariste en matière de respect de la ressource. Avec un taux de rendement recherché avoisinant les 70 , 75%, cette politique ne prend pas en compte le problème soulevé derrière cette nécessité : changer les comportements des consommateurs et la compléter par une politique d'aménagement du territoire harmonieuse en usage de l'eau. Les différents usages sont considérés tels que les piscines individuelles, les forages privés... L'eau comme bien commun appartient à tous, et chacun moyennant paiement considère sienne la ressource qu'il consomme. Les intérêts divers et parfois divergents doivent être mieux pris en compte dans une politique globale de gestion de l'eau. Ce projet peu visible, car enterré, n'a pas eu à se soucier d'une mobilisation forte de la population. C'est une politique de l'offre qui est mise en oeuvre. Une action visible mais qui nécessite de forts moyens.

Les défenseurs d'une autre politique influant sur la demande ont été entendus. Le rapport précise leur crainte de voir encourager par ce grand renfort de ressource des besoins nouveaux plutôt que d'inciter à changer les pratiques. Il faudrait voir dans la limitation de la ressource un effet positif pour modifier le mode de production agricole, moins dépensier en eau, freiner les structures de loisirs ou limiter l'étalement urbain néfaste. Ce type de politique a l'inconvénient de concerner des acteurs économiques majeurs dans la Région et de revenir sur les projets de lotissement urbain. L'eau touche tous les cadres de notre vie. La façon de penser l'habitat, collectif ou individuel a un impact sur sa quantité. Des politiques difficiles à mettre en place tant elles peuvent freiner le développement économique et donc mécontenter de futurs électeurs. L'aura d'un élu réside aujourd'hui dans sa capacité à relancer l'économie tout en jouant avec les contraintes environnementales. Les traitements palliatifs ont l'avantage de jouer sur ces deux aspects, même si les problèmes de fond persistent.

Bien que le projet soit mis en question, et son intérêt non partagé par tous, toutes les collectivités de la Région et des départements concernés (Gard, Aude et Hérault) soutiennent Aqua Domitia. L'inquiétude du stress hydrique qui concernerait en premier lieu les viticulteurs, les poussent à défendre et porter la réalisation de ce projet au bénéfice du développement de l'activité économique par une irrigation plus maîtrisée. Le partage de la ressource entre les zones urbaines et les zones agricoles reste une pièce maîtresse du débat.

Dans ce débat public, 800 personnes ont participé aux réunions publiques et 200 personnes ont participé à l'échange par Internet. Selon le CNDP, «on aurait peut-être pu attendre une assistance sensiblement plus importante au regard de l'importance du sujet pour l'avenir de la région»¹⁷⁰. Les acteurs les plus mobilisés sur cette question sont avant tout les professionnels de la région tels que les agriculteurs et les viticulteurs. Les élus de la région ont porté ce projet en lien avec BRL.

¹⁷⁰ Commission Nationale du Débat Public, Bilan du débat public Aqua Domitia, 2012, p.10

Ces projets colossaux, de grands bâtisseurs, cachent le problème et ne s'attaquent pas aux causes. Malgré des discours politiques qui vont dans ce sens, force est de constater que les mesures préventives peinent à se mettre en place. Le débat public permet de mettre en lumière ces tensions et de prendre note des paroles divergentes. Mais quel impact sur les choix politiques déjà bien avancés et programmés ? Les apports bien que conservés dans des rapports riches, seront-ils exploités dans la mise en oeuvre de la politique ? Aqua Domitia est bel et bien en construction sans qu'une politique innovante en matière de réduction des consommations d'eau ou de protection de sa qualité ne soit engagée. La « route romaine de l'eau »¹⁷¹ constitue la principale politique de la région en matière d'eau avec la lutte contre les inondations.

En France, les solutions curatives et palliatives ne sont plus valorisées mais restent la formule privilégiée. Face à cette situation, à la recherche de réponse déjà engagée, deux cas, deux actions particulières ont naturellement trouvé leur place dans cette recherche. Les villes de Munich en Allemagne et de New York aux Etats-Unis d'Amérique ont en effet mis en place une stratégie préventive pour atteindre une qualité de l'eau nécessaire à sa consommation quotidienne. Les sources de cette politique ne sont pas exactement les mêmes mais les effets recherchés sont identiques : limiter les pollutions diffuses en s'attaquant à la source du problème au niveau des zones de captage. Mais les exemples étrangers ont le désavantage d'être difficilement transposables, nous avons donc dans un premier temps listé les outils réglementaires disponibles en France pour les lire en lien avec ces deux expériences étrangères. Nous avons également pu rencontrer le responsable du programme «Eau et Bio» à la Fnab qui nous a présenté le programme des douze projets pilotes.

¹⁷¹ Aqua Domitia fait référence à la Via Domitia, grande voie romaine de circulation sur l'axe méditerranéen.

3.2 ... ou prévenir plutôt que guérir ?

Dans un système parfaitement cadenassé, le curatif l'emporte nettement sur le préventif, et la dégradation des milieux ne cesse de croître, dans des proportions aujourd'hui alarmantes, comme l'ont récemment mis en lumière le Conseil d'Etat et la Cour des Comptes. C'est en fait toute l'organisation de la gestion de l'eau qui a vu le jour à l'orée des années soixante qui est aujourd'hui à bout de souffle, et témoigne de son inefficacité. En Europe (Munich), aux Etats-Unis (New-York) ou en France (Vittel, Lons-le-Saulnier...), la prise de conscience que le préventif est plus efficace que le curatif et le palliatif, est en marche. Mais cette transformation des pratiques pâtit d'une absence de volonté politique de l'inscrire au coeur des systèmes de production dominants. Différentes initiatives ont pourtant déjà été mises en oeuvre ces dernières années pour préserver la qualité de la ressource, d'abord par la voie des procédures réglementaires de protection des captages.

3.2.1. L'émergence difficile de la prévention

De nombreux outils réglementaires existent pour protéger la ressource et se sont même développés depuis la loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques (Lema) en 2006 mais force est de constater qu'ils n'ont pas encore produit des résultats escomptés significatifs. Le rapport Brun-Frey¹⁷² en dresse un bilan mitigé au regard des progrès accomplis. M. Frey, ancien directeur de l'agence de l'eau Adour Garonne et M. Brun du ministère de l'Agriculture identifient des points de blocage inquiétants. Lors de la réunion du 16 juillet 2013, nous avons abordé en parallèle de la gestion des services publics d'eau par une Scic, cette question de la qualité de l'eau. Marc Laimé, consultant en politique de l'eau, dans son introduction à cet atelier, a donné un sentiment partagé : constat d'échec de toutes les mesures mises en oeuvre (extrait 17).

Extrait 17 - Intervention de Marc Laimé le 16 juillet 2013

Brun et Frey mettent par exemple en lumière un enchevêtrement fréquent de différentes « générations » de mesures agro-environnementales » (MAE), sur les territoires concernés, résultant d'une succession de plans mal coordonnés depuis 10 à 15 ans, une difficulté en terme d'identification, de pilotage, d'amélioration. Il devient dès lors très difficile d'arriver à rendre cohérent et à optimiser les différents dispositifs qui se sont accumulés au fil des années. Les agriculteurs se retrouvent ainsi acteurs de dispositifs administratifs complexes et à l'efficacité variable. Il y a là un vrai problème d'articulation comme de planification globale à l'échelle d'un territoire, d'un sous bassin, d'une zone de culture...

Parmi les premiers dispositifs mis en oeuvre, citons les périmètres de protection des zones

¹⁷² Ministère de l'agriculture et Ministère de l'écologie, Patrick Brun, Vincent Frey, [Mise en place des programmes de protection des aires d'alimentation et de captage pour l'eau potable](#), mai 2011, 133p.

de captage qui sont effectifs depuis 1935¹⁷³ et obligatoires pour les captages antérieurs à la loi de 1964 depuis la loi de 1992. Trois zones ont donc été délimitées : les périmètres de protection immédiate (PPI), rapprochée (PPR) et éloignée (PPE)¹⁷⁴. Chaque périmètre correspond à un espace autour des zones de captage où l'activité humaine est interdite ou du moins réglementée. La PPI est la zone qui contraint le plus l'espace, aucune activité n'est autorisée, le périmètre est clôturé pour assurer la surveillance par le propriétaire du captage. La PPR laisse plus de souplesse dans sa gestion mais réglemente précisément les activités autorisées. La PPE est de fait la moins préoccupante aux yeux des autorités et amène moins de restriction. Cette nomenclature s'attaque principalement aux pollutions accidentelles et n'est pas efficace contre les pollutions diffuses sur lesquelles nous sommes plus vigilants dans cette recherche. Ce dispositif a donc été renforcé par la loi issue du Grenelle de l'Environnement par l'appellation «captages prioritaires». Ces périmètres font l'objet d'une déclaration d'utilité publique associée à des procédures longues comme l'enquête publique. Leur mise en oeuvre lente, relativement complexe n'en a pas fait des outils efficaces pour la réduction des pollutions diffuses (Bosc, Doussan, 2009).

L'entretien avec Catherine Gibaud (extrait 18), chef du bureau de la planification de l'économie de l'eau dans la sous-direction de l'action territoriale rattachée à la Direction de l'eau et de la biodiversité, met en lumière la préoccupation du MEDDE pour revenir à une qualité de l'eau potable correspondant aux critères européens. Ce rendez vous obtenu grâce au directeur de la FN Cuma, nous a permis de creuser la question de la politique de la prévention vue par l'Etat. Plusieurs tentatives d'expérimentations sont mises en place en lien avec les Ministères de la Santé et de l'Agriculture mais le MEDDE n'a pas la capacité de s'attaquer à une conversion des pratiques agricoles de manière globale. Il est clair que les politiques préventives sont jugées plus propices à régler les problèmes de qualité de l'eau, et leur instauration nécessite une mobilisation des acteurs des aires d'alimentation de captage. Aucune solution n'est jugée meilleure qu'une autre, le MEDDE reste attentif à toutes les formules qui produiraient des effets positifs pour en chercher les atouts et se lancer dans une politique de duplication.

Les « zones soumises à contraintes environnementales »¹⁷⁵ sont l'outil privilégié pour définir ces captages prioritaires présentés par Catherine Gibaud. Elles concernent tant le Code de l'Environnement que le Code Rural et ouvrent la possibilité au préfet de mettre en place des actions spécifiques touchant l'activité agricole et les propriétaires fonciers¹⁷⁶. Cette réglementation permet de prendre en compte les besoins des aires d'alimentation de captage, zones à forte érosion, ou zones humides en programmant sept actions possibles entre autres : la couverture végétale du sol ; la diversification des cultures par assolement et rotations culturales ; le maintien

¹⁷³ Articles L.1321-2 et s. du Code de la santé publique

¹⁷⁴ Ministère de la Santé, L'eau potable en France 2005-2006, Etudes eau et santé, 2008, p.16-19

¹⁷⁵ Article 21 de la LEMA.

¹⁷⁶ Circulaire des Ministère de l'Agriculture, Ministère de l'Ecologie et Ministère de la Santé du 30 mai 2008

ou création de haies, talus, murets, fossés d'infiltration et aménagements ralentissant ou déviant l'écoulement des eaux ; la restauration ou entretien de mares, plans d'eau ou zones humides¹⁷⁷.

Extrait 18 - Entretien de Catherine Gibaud le 12 juin 2013

La qualité c'est deux éléments : celle de l'eau dans les milieux et celle de l'eau potable. Les périmètres de protection sont des dispositifs anciens mais qui sont plutôt tournés vers les pollutions accidentelles et ponctuelles. Aujourd'hui, les pollutions diffuses et agricoles en particulier exigent un nouveau cadre.

On se rend bien compte que le préventif est moins coûteux à long terme que les traitements curatifs pour les collectivités (cf. étude de l'agence de l'eau Seine-Normandie).

Depuis le Grenelle, nous avons une politique prioritaire sur les zones de captages. 500 ont été identifiées comme prioritaires. Nous traitons ces zones par des aspects réglementaires spécifiques aux zones de captages : zones soumises à contraintes environnementales, directive nitrate, conditionnalité des aides de la PAC. Ces aspects limitent déjà les pollutions diffuses.

Ensuite nous avons des actions incitatives : action agro-environnementale, de l'achat de foncier, de l'animation territoriale.

C'est une démarche de territoire avec plusieurs temps, où l'on apprend d'abord à connaître le captage (provenance...), puis où nous évaluons les points de pressions sur la qualité pour aboutir enfin à un plan d'action. Nous voyons bien que la motivation des collectivités qui sont maîtres d'ouvrage est au centre de ces démarches. Il faut une volonté politique pour convaincre les acteurs locaux. L'Etat ne peut pas tout faire.

Sur ces 500 zones identifiées, il y a 75% qui ont délimité l'aire de protection, plus de 50 % qui ont établi un diagnostic des pressions, et environ 30 % qui ont un plan d'action. La dynamique est lancée et les élus sont plus conscients aujourd'hui de l'intérêt de ce genre de politique.

Les mesures agro-environnementales¹⁷⁸(MAE) qui complètent la Politique Agricole Commune, peuvent également être mobilisées pour aider financièrement les agriculteurs qui s'engageraient dans des pratiques ayant moins d'impacts pour l'environnement. Les mesures sont contractualisées pour cinq ans et s'appliquent à différents niveaux. Dans le cas de la préservation de l'eau, les mesures agro-environnementales territorialisées¹⁷⁹(MAET) font partie des actions incitatives avancées par Catherine Gibaud. « Un « territoire » désigne une zone sur laquelle les enjeux environnementaux et les pratiques agricoles sont suffisamment homogènes pour rendre pertinente une action ciblée sur un enjeu environnemental bien identifié »¹⁸⁰. Les mesures peuvent être de l'ordre de la conversion à l'agriculture biologique, de la réduction de l'utilisation des phytosanitaires, de la création et de l'entretien d'un couvert d'intérêt floristique et faunistique et

¹⁷⁷ Article R 114-6 du Code Rural

¹⁷⁸ Définies par le décret n°2007-1342 du 12 septembre 2007 et l'arrêté du 12 septembre 2007 relatifs aux engagements agro-environnementaux.

¹⁷⁹ Circulaire du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche du 26 mai 2008 sur les mesures agro-environnementales.

¹⁸⁰ Circulaire du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche du 26 mai 2008 sur les mesures agro-environnementales p.121

sont soutenues à hauteur de 50 euros à 450 euros par an et par hectare¹⁸¹. Le Ministère de l'Agriculture a récemment publié avec le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) un dossier sur les MAE¹⁸². Un focus y est fait sur la protection de l'eau. En Pays de la Loire par exemple, les MAET pour réduire l'utilisation d'engrais et de pesticides dans la viticulture rassemblent 52 exploitations pour 1800 hectares. Elles servent également « d'effet de levier » qui amène de nouveaux agriculteurs à se questionner sur leur mode de production. En Ardèche, un Groupement d'intérêt économique (GIE) réunissant 52 exploitants a contractualisé des MAET pour réduire les traitements par phytosanitaire en passant par une conversion au bio. Tout cela s'est fait avec les autres acteurs locaux (collectivités, agence de l'eau, centre de formation...). Comme tout contrat administratif ces mesures peuvent être compliquées à mettre en oeuvre, elles nécessitent une mobilisation d'un groupe suffisant d'agriculteurs, le dernier exemple soulignant l'intérêt de la mutualisation. Ces mesures récentes n'ont pas non plus encore donné lieu à des évaluations d'impact sur l'eau. Le processus de contractualisation au service d'une politique préventive se développe le plus souvent dans des situations d'urgences où le dépassement des normes de potabilité sont déjà atteintes ou proches de l'être (Bosc, Doussan, 2009). Elles apparaissent comme un recours nécessaire afin de satisfaire les attentes financières des agriculteurs.

Les questions de l'animation territoriale ou de l'acquisition foncière ont également été soulevées par Catherine Gibaud. Les animateurs ont pour mission principale de traquer les sources de pollution, mais aussi de proposer aux partenaires concernés des mesures adéquates de prévention. Lors de certains entretiens, ces animateurs ont du mal à faire le poids face aux agriculteurs ou autres acteurs sources de pollution, leurs compétences ne sont pas mises en cause mais leur âge et leur légitimité. Cette opération pensée et animée par les agences de l'eau ou les collectivités responsables de l'eau pour le terrain peut être donc mal vécue. « Désigner sans accuser, telle a été la ligne de conduite adoptée par les animateurs afin d'alerter des exploitants érigés en partenaires volontaires et non en pollueurs délibérés »¹⁸³. La maîtrise du foncier dans des zones vulnérables ou à protéger peut être menée par les collectivités publiques pour conserver des zones boisées sans activité humaine ou choisir les exploitations qui seront développées (élevage, maraîchage...). Cette politique plus coûteuse que d'autres est une solution opportune quand des terres vacantes sont disponibles.

Les réglementations vont dans ce sens mais les pratiques ne suivent pas. L'approche préventive souffre encore d'un déficit d'image, d'un manque d'intérêt, elle est jugée trop lourde en terme d'investissement politique... De nombreuses raisons combinées font de cette solution aux problèmes des pollutions diffuses, une réponse peu usitée. Valérie Maquere du bureau des sols et

¹⁸¹ Données issues du Fonds Européens.

¹⁸² Ministère de l'Agriculture et FEADER, Agricultures produisons autrement, les MAE, décembre 2012, 32p.

¹⁸³ Christel Bosc et Isabelle Doussan, La gestion contractuelle de l'eau avec les agriculteurs est-elle durable ? Approche politique et juridique, Economie rurale 309, janvier-février 2009, p.74

de l'eau, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, est revenue lors du 16 juillet sur ce constat «assez sombre» dressé sur la politique de l'eau en matière de protection des milieux (extrait 19). Elle a soulevé la contradiction entre le calendrier politique et celui du renouvellement des masses d'eau. Elle rejoint les propos tenus par Catherine Gibaud, sur la nécessité d'une mobilisation des acteurs sur des territoires bien identifiés.

Extrait 19 - Intervention de Valérie Maquere le 16 juillet 2013

Il y a une vraie difficulté dans la politique de l'eau, et en particulier pour les pratiques agricoles, qui est celle du temps. (...) Il y a le temps du cycle de l'eau, qui n'est pas forcément celui de l'action agricole ni du temps politique.

(...)

Pour certains acteurs il y a urgence et seule l'action rapide va être une action efficace. Pour d'autres, pour avoir une action efficace sur la qualité de l'eau, il faut des actions participatives et collectives inscrites dans le temps. Il faut vraiment avoir ça en tête au niveau du paysage.

Le Ministère de l'Agriculture comme le MEDDE, avec 5 ans de travail en commun sur les captages, sont persuadés que pour avoir des résultats sur la qualité de l'eau il faut mettre en place des actions territoriales, notamment à l'échelle des bassins versants, et qu'elles ne doivent pas être descendantes mais doivent partir des acteurs du territoire. (...) Mais ce n'est pas toujours facile à faire entendre auprès des politiques. Ce sont des actions longues qui ne donnent pas toujours de résultats immédiats, mais nous sommes persuadés que c'est par là que l'on arrivera à avoir des résultats.

Dans les 10èmes programmes des agences de l'eau, pour la période 2013-2018, cette préoccupation de l'atteinte des objectifs en matière de qualité des eaux est affichée comme la priorité. La «lutte contre les pollutions diffuses notamment agricoles et protection des aires d'alimentation des captages d'eau potable»¹⁸⁴ arrivent en tête des actions à mener. Sur les 13,3 milliards annoncés pour ce nouveau programme, 975 millions seront fléchés vers la pollution diffuse des eaux. La réduction des pollutions à la source représente 248,5 millions en Loire Bretagne sur un budget de 2,4 milliards d'euros soit 10% du budget loin derrière le traitement des pollutions qui représente, 1 milliard (dossier de presse 10ème programme de Loire-Bretagne). Toutes les agences ont le même niveau financier : 300 millions en Seine Normandie pour 2,4 milliards de budget total, 90 millions en Adour-Garonne pour un budget de 1,9 milliard, 41 millions et 9,5 millions pour la protection de la ressource en Artois Picardie sur un budget de 1 milliard, 196 millions du 1,97 milliard de budget seront consacrés à la lutte contre les pollutions diffuses en Rhône-Méditerranée-Corse, 90 millions en Rhin Meuse sur un budget de 1,6 milliard.

Globalement des augmentations sont à constater dans chaque agence, la ligne de lutte contre les pollutions est clairement identifiée mais toutes les mesures curatives de traitement sont les investissements les plus lourds encore. Toutes les parties « lutte contre les pollutions diffuses » représentent une infime partie des redevances versées par les agriculteurs. Le principe

¹⁸⁴ MEDDE et les Agences de l'eau, 10ème programme des agences de l'eau 2013-2018, Dossier de presse, 2012, 7p.

« pollueur-payeur » ne semble pas être appliqué strictement. On peut comprendre que la charge répartie sur un nombre limité d'exploitations est plus dure à faire accepter qu'un prélèvement moindre sur des millions de consommateurs. La contrainte financière n'engage pas une réelle transformation des pratiques. Le modèle est ainsi fait que ce sont les ménages qui supportent le gros des politiques de dépollution des eaux, y compris traitement et prévention. En Rhin Meuse pour exemple, les redevances des agriculteurs correspondent à 1% de toutes les redevances perçues¹⁸⁵.

La seule pratique de la contribution financière n'est pas la seule voie pour faire respecter la qualité de l'eau. C'est un système dépassé car il n'est pas réellement mis en œuvre. Les tensions peuvent émerger, dans ce partage des eaux, les ménages en particulier peuvent se sentir exclus des discussions tant les lobbys directs auprès des Ministères sont importants. Ces procédures, déployées à l'initiative des collectivités locales et-ou des services de distribution d'eau potable, sont à la fois lourdes à gérer, dispendieuses, et ne s'appliquent aujourd'hui qu'à un peu plus de 50% des captages identifiés sur le territoire national. Certaines villes dans le monde prennent une toute autre voie, et sont à ce titre régulièrement citées.

3.2.2. Regard sur les expériences étrangères

Souvent mis en avant, le cas de Munich intéresse la majorité des acteurs français en mal de réponse à la question de la qualité. Mais, les actions mises en œuvre sont hors cadre européen, il repose sur la volonté politique locale qui dépasse ses prérogatives au service de l'intérêt général qu'ils ont identifiés dès le début des années 90. A ce titre, ce n'est pas un modèle transposable selon la majorité des acteurs que j'ai eu l'occasion de rencontrer. Nous avons voulu tout de même exposer les éléments essentiels de cette dynamique qui a enraciné l'idée que nous nous faisons d'une intervention nouvelle à inventer sur la préservation de la qualité.

Ce cas repose la question d'un contrat ville-campagne au cœur de la bonne gestion de l'eau (Petitjean, 2009). Le principal point d'alimentation en eau se situe au sud à 40km de Munich, c'est la vallée de Mangfall. Déjà au siècle dernier, une acquisition foncière avait permis à la ville de transformer près de 1500 hectares en zone forestière, comme espace de filtre naturel, limitant ainsi toute nuisance humaine, plus limitée à l'époque qu'aujourd'hui¹⁸⁶. Au début des années 90, plusieurs examens attestent d'une augmentation continue de teneurs en nitrates et pesticides dans l'eau (Meiffren, Pointereau¹⁸⁷) : 15 milligrammes/litre en nitrates en 1989 et de 0,065

¹⁸⁵ Tous les chiffres sont consultables dans la présentation du 10ème programme des six Agences de l'eau.

¹⁸⁶ Colloque AICEF, Ville de Munich : acquisitions foncières et agriculture biologique, 1999, 18p.

¹⁸⁷ Isabelle MEIFFREN et Philippe POITEREAU, Munich : le «bio» pour une eau non traitée, Partagedeseaux.fr, 2009

microgramme en pesticides en 1993. Ces deux plus mauvais résultats sont en-dessous des prérogatives européennes qui fixent les taux à ne pas dépasser à 50mg/l pour les nitrates et 0,5 microgramme en pesticides. Pour autant, cette progression constante interpelle les décideurs politiques et va engendrer une nouvelle politique en matière de respect de l'eau. La stratégie foncière paraît immédiatement moins adaptée en cette fin de 20^{ème} siècle qui connaît déjà des valeurs foncières importantes.

La stratégie prise est celle du développement de l'agriculture biologique par une politique d'aide à la conversion d'agriculteurs ayant leur activité dans un périmètre de 6000 hectares. 2250 hectares sont concernés par cette mutation du régime de production. Une politique innovante mais délicate à mettre en œuvre, la mobilisation des principaux intéressés étant au cœur de ce dispositif. La première vague du projet a donc consisté dans la transmission, la sensibilisation des agriculteurs de la zone délimitée. Le service public municipal s'est entouré d'associations pertinentes du milieu comme Demetter, Bioland, Naturland (Meiffren, Pointereau, 2009). La contractualisation avec les agriculteurs par l'intermédiaire d'aides financières répond au constat de la nécessité d'outils incitatifs pour produire cette conversion. L'activité économique ne peut être contrainte au simple motif politique de « respect de l'environnement » ou de la « protection de la santé des consommateurs », même si ces questions sont centrales, les agriculteurs qui se retrouvent au cœur de cette politique l'abondent mais avec une contrepartie financière. Le service public municipal confie la tâche aux associations de l'animation de ce réseau d'agriculteurs naissant et apporte une aide financière de 281 euros par an et par hectare les six premières années. Ces aides s'ajoutent aux aides d'Etat perçues par tous les agriculteurs en conversion sans distinction de zone géographique soit 155 euros par an et par hectare pour une durée de 5 ans. Le graphique ci-dessous reproduit les éléments chiffrés obtenus par une recherche sur différents sites spécialisés en Bio. Le préventif coûte moins cher que le curatif telle est la conclusion de ce projet. Par année, il a été dépensé aux alentours de 700.000 Euros, répercuté sur la facture d'eau cela représente 0,01 euro par m³ d'eau distribué (Meiffren, Pointereau, 2009). Munich y oppose un tarif de 0,27 Euros par m³ pour dénitrification de l'eau distribuée (données de 2006).

En tant qu'exemple phare d'une politique préventive, Munich est souvent visité par des décideurs français. Dans un rapport d'un voyage d'études organisé les 10 et 11 octobre 2005, la délégation d'élus et de responsables administratifs de la région PACA, des départements du Gard et de la Drôme, et de la ville de Paris, conclut leur exploration en ces termes : « Cette expérience n'est pas transposable telle quelle, car un ensemble de conditions favorables a contribué à sa réussite : l'approche pragmatique et scientifique du service technique des eaux qui a su exposer la situation sur la pollution des eaux sans tabous, et qui s'appuie sur des résultats mesurables pour convaincre les élus; un bon relais assuré par les élus; l'existence d'un courant porteur pour la bio; (...) des soutiens financiers significatifs et durables pour les producteurs. L'agriculture biologique semble être une solution intéressante pour la mise en valeur des terrains inclus dans des

périmètres de protection des eaux, et paraît être une des plus efficaces, avec le reboisement, pour lutter contre la pollution agricole ».

Sarah Staub, responsable de mission protection de l'eau Groupement des Agriculteurs Biologiques du Nord Pas de Calais, a fait le même témoignage le 16 juillet (extrait 20) pour son voyage avec un groupe de la région Nord-Pas-de-Calais (Agence de l'eau, Région, Lille Métropole). Un élément a particulièrement marqué tous les visiteurs, la capacité de négociation de la régie municipale avec les agriculteurs. La rémunération est le coeur de ce dispositif même s'il ne rentre pas dans les cadres européens des aides aux agriculteurs. Les aides pour service rendu à l'environnement, surtout en faveur d'une forme d'agriculture (biologique dans ce cas), peuvent être considérées comme une distorsion de concurrence.

Extrait 20 - Intervention de Sarah Staub le 16 juillet 2013

Les régies municipales en Allemagne ont une grosse politique d'acquisition foncière, sans jamais d'expropriation. Elles contractualisent avec les agriculteurs après avoir exposé leurs besoins et entendu les obstacles que rencontrent les agriculteurs. Les contrats entre agriculteurs et la régie à Munich ont 18 ans. Nous avons donc posé la question de l'arrêt de ces indemnisations, mais la régie considère que les agriculteurs rendent un service et qu'il ne faut pas arrêter de les rémunérer. En rentrant on a travaillé sur cette question de coopération et de négociation. Là-bas les régies municipales s'imposent comme les acteurs les plus pertinents et les plus légitimes.

Autre exemple récurrent, celui de New York¹⁸⁸, l'une des plus grandes mégapoles au monde. Elle n'est pas passée à côté de cette mutation dans l'approche du problème et de sa solution. Pour cette ville monde qui compte huit millions d'âmes, la distribution de l'eau est une mission conséquente. 38 millions de m³ sont chaque jour injectés dans le réseau. L'alimentation en eau provient principalement des Catskill Mountains à environ 200 kilomètres au nord de New York, ces collines largement boisées font partie de la chaîne des Appalaches. A partir des années 90, l'eau considérée de bonne qualité et non traitée se détériore. L'Environmental Protection Agency (EPA) se préoccupe de cette question et demande à la ville de trouver une solution sous peine de quoi un système de traitement des eaux devra être installé. La facture est évaluée par les services municipaux de l'ordre de 6 à 8 milliards de dollars pour la construire et de 300 millions de dollars pour l'exploiter chaque année. D'autres solutions sont alors explorées et vont se concentrer sur la zone de captage.

Un dispositif est mis en place et financé à hauteur de 1,5 milliards de dollars sur dix ans pour protéger la source d'eau. La ville, l'Etat de New York et le gouvernement fédéral sont les investisseurs d'origine. Ils ont été progressivement remplacés par le service des eaux de New York qui de fait intègre cette politique dans le prix de l'eau. Le programme a construit une réponse foncière sur les zones les plus vulnérables comme les zones humides où toutes formes d'activités

¹⁸⁸ Laure Isnard et Bernard Barraqué, Protection de la ressource en eau par le New York city department of environmental protection : un cas d'étude aux Etats-Unis, CIRED et CNRS, 2010, 12p.

humaines ont été interdites. Les producteurs de lait ont été invités moyennant une indemnisation à modifier leur mode d'exploitation pour limiter leur impact sur le milieu. D'autres aides financières ont été proposées aux agriculteurs, aux propriétaires fonciers. Tout le dispositif pèse moins de 0,11 cents par m³ d'eau distribuée. Une démonstration de la force du préventif.

Mais les lois et les réglementations sont différentes d'un pays à un autre et sont difficilement réutilisables en tant que telles. **Ces deux exemples, nous montrent à quel point la volonté politique est importante. Les solutions peuvent être envisagées quand la politique préventive est jugée plus avantageuse que le curatif.**

3.2.3. Les expériences françaises

Le passage progressif d'une politique curative à une approche préventive est une transition longue et difficile. Henri Coing, bénévole d'UFC-Que choisir et membre à ce titre du Conseil d'Administration de la régie Eau de de Paris, considère que le problème est double car dans cette phase il faut à la fois payer cette « double peine » du curatif et du préventif, d'autant plus que ces projets concernent le monde agricole et que politiquement cela est compliqué.

Cette stratégie préventive ne peut être payante que dans le temps, le curatif étant nécessaire à l'heure où les pollutions diffuses sont encore importantes. Le cas de Munich nous a bien montré que les résultats deviennent significatifs quand les dispositifs sont portés par un nombre important d'acteurs, que le tout s'inscrit dans un temps long. **Dans cet exemple, l'agriculture biologique se profile comme un modèle agricole favorable dans les zones de captages pour l'eau.** Il y a un certain accord général mais le ministère de l'écologie ne le pose pas comme le seul moyen et regarde l'impact des autres cultures : l'élevage à l'herbe contre les productions céréalières, par exemple. La production intensive est en tout cas mise en cause. Cette question n'est pas que réservée au milieu de l'eau, elle dépasse les périmètres et les frontières. Le débat est loin d'être simple et les avis ne sont surtout pas unanimes. C'est l'enjeu de nouveaux modèles agricoles qui se profilent en soulevant un certain nombre d'enjeux (financier, économique et environnemental). Mais cet exemple ne répond pas aux critères européens et l'agriculture biologique n'est pas la seule piste à suivre pour le MEDDE (extrait 21).

Nous voyons donc aujourd'hui, des oppositions fortes éclater dans certaines régions, entre les agriculteurs, les défenseurs d'une eau de qualité, des habitants un peu déconnectés et mal informés... Dans le long terme un autre modèle peut être construit. Le Ministère soutient à ce titre les douze projets pilotes accompagnés par la Fnab. Tout a commencé avec le Grenelle de l'environnement où un groupe de travail «Eau et Bio» est constitué sous la coordination de la Fnab

au sein du MEDDE¹⁸⁹. Tout au long des années 2000, plusieurs rapports confirment la prise de conscience du surcoût sur le prix de l'eau pour son traitement imposé par des teneurs en pesticides et en nitrates¹⁹⁰. Ce plaidoyer combiné à des études sur l'impact de l'agriculture intensive dans des zones à risque ont produit un changement de ligne. Les effets positifs de l'agriculture biologique sur la protection des captages ont par exemple été vantés dans un récent avis du Conseil Economique, Social et Environnemental¹⁹¹. Le développement du reboisement aux alentours des aires d'alimentation de captage, l'agroforesterie, et l'agriculture biologique sont clairement plébiscités et devraient donner lieu, selon le même avis à une politique d'aide financière.

Extrait 21 - Entretien de Catherine Gibaud le 12 juin 2013

L'Agriculture Biologique peut trouver sa place dans cette dynamique de protection mais ce n'est pas la seule solution. D'autres types d'agricultures peuvent être intéressants. On se rend compte que l'élevage à l'herbe est moins impactant (toute agriculture confondue) que les autres exploitations. L'élevage à l'herbe biologique l'est encore moins. Dans le maraîchage il y a le problème de l'apport d'azote.

(...)

Il n'est pas possible de payer un agriculteur pour un service rendu. L'exemple de Munich donc est hors cadre, c'est une situation particulière où la zone de captage est limitée et à 50% boisée. Il n'y pas eu d'action de la part de la commission (européenne) mais cela pourrait arriver.

En général la ville de Munich justifie son action en disant que c'est la régie privée qui finance le dispositif d'aide directe aux agriculteurs. Mais ce n'est tout de même pas règlementaire.

(...)

Le Ministère est clairement en questionnement sur cette question de la qualité auprès de la commission européenne. Nous avons la volonté d'avancer sur la question du paiement pour des services environnementaux. Nous sommes donc très attentifs au travail mené par la FNAB avec notre soutien pour obtenir des outils transposables et règlementaires.

Forte de ce contexte, la Fnab a entrepris de lancer des projets «pilotes» pour tester les effets d'une telle politique sur douze territoires cibles (figure 10). Nous avons choisi de privilégier l'observation de trois projets dont deux avec lesquels les Scic peuvent avoir des liens particuliers, celui du Parc Naturel Régional de l'Avesnois, où travaille Sarah Staub qui a participé à notre journée de travail sur la coopération et l'eau, puis celui de l'aire d'alimentation des sources de la vallée de la Vanne d'Eau de Paris, où Anne le Strat en tant présidente de la régie nous a montré sa volonté d'innover pour répondre à cette reconquête de la qualité. Enfin, nous avons retenu

¹⁸⁹ Y participe le Ministère de l'Agriculture, les Agences de l'eau, l'Onema, les Associations des Maires de France et des Régions de France, la Fédération des Parcs Naturels régionaux, les Chambres d'Agricultures de France...

¹⁹⁰ AESN, EcoDécision, Le préventif coûte-t-il plus cher que le curatif ?, Argumentaire économique en faveur de la protection des captages, juillet 2011

¹⁹¹ Conseil Economique, Social et Environnemental, Avis sur la gestion et l'usage de l'eau en agriculture, avril 2013

l'exemple de Lons Le Saunier, qui est un cas « emblématique » en France. Nous nous sommes servis du recueil d'expériences de la Fnab pour étayer ces exemples¹⁹².

Les 12 sites pilotes Eau & Bio

- 1 - Parc naturel régional de l'Avesnois (59)
- 2 - Bassin versant du Rupt de Mad (54-55)
- 3 - AAC (Aire d'Alimentation de Captage) d'Eau de Paris (10-89)
- 4 - AAC de la Ville de Lons-le-Saunier (39)
- 5 - Bassin versant de la Gardonnette (24)
- 6 - AAC des Plaines et Vallées de Niort (79)
- 7 - AAC de la ville de La Rochelle (17)
- 8 - Bassin versant de La Bultière (85)
- 9 - Bassin versant de la zone de collecte de Stonyfield (14)
- 10 - AAC de Flins-Aubergenville (78)
- 11 - Communauté de Communes du Plateau Picard (60)
- 12 - Communauté de Communes de la région de Château Thierry (02)



Figure 10 - Les 12 sites pilotes «Eau et Bio»
(Source : Fnab)

Dès 1980, la municipalité de Lons le Saunier qui gère en direct son service d'eau potable réagit face à la montée des teneurs en nitrate et pesticide dans l'eau par la contractualisation avec les agriculteurs d'un périmètre délimité. Les deux parties s'accordent sur un changement de pratiques comme l'abandon de la culture du maïs ou la remise en herbe de certains champs... Des aides financières sont alors allouées aux 15 agriculteurs volontaires. Dans les années 2000, la collectivité poursuit sa politique et décide d'aller plus loin en soutenant la conversion à l'agriculture biologique. En 2009, ce captage est identifié parmi les captages prioritaires du Grenelle. L'engagement des élus en faveur du biologique a permis de doubler la surface agricole utile (SAU) en l'espace de deux ans (entre 2010 et 2012). Aujourd'hui 20% des produits consommés dans la restauration collective proviennent de l'agriculture biologique. La Fnab souligne comme facteur favorable, la forte volonté politique et la présence d'un dialogue entre les services de l'eau et les agriculteurs. Pour autant, «les agriculteurs sont peu formés à une autre agronomie» et les négociations sont donc plus longues pour faire accepter d'autres modes de culture, et leur intérêts environnementaux comme économiques. Le modèle tient car il est partagé et soutenu par des élus convaincus de la démarche.

Dans le périmètre de l'agence de l'eau Artois-Picardie, le Groupement des agriculteurs biologiques du Nord-Pas de Calais (Gabnor) s'est investi dès 2008 au côté du Parc Naturel de l'Avesnois dans une reconquête des milieux aquatiques par une politique de conversion à l'agriculture biologique. Les objectifs fixés visent 30% de culture biologique sur la SAU du Parc et 90% pour les périmètres de protection des captages. Entre 2008 et 2012, la surface a été multipliée par six, et ce sont 66 agriculteurs qui sont engagés dans cette stratégie dans le Parc. En 2011, un

¹⁹² Fnab, Eau et Bio, Recueil d'expériences, 12 territoires pilotes, des leviers d'actions cohérents pour préserver la qualité de l'eau par le développement de l'agriculture biologique, mai 2013

comité de pilotage a été constitué pour faire travailler tous les acteurs concernés ensemble. Sarah Staub, la technicienne du Gabnor depuis 2008, a développé les actions engagées lors de l'atelier «La coopération peut-elle aider à protéger la qualité de l'eau ? » le 16 juillet. L'un des éléments moteurs de toute politique sur la qualité consiste à faire collaborer les collectivités et les agriculteurs en les rapprochant dans des espaces de dialogue et de concertation. Les politiques de protection sont difficiles à appréhender pour des agriculteurs isolés pendant que les élus ne sont pas libres d'entreprendre des politiques locales audacieuses sans respecter les cadres réglementaires, en particulier en matière d'aide. D'autres pistes sont donc à l'étude pour «contourner» ce problème. Nous verrons dans la partie suivante que l'utilisation de la Scic a été abordée, et fait l'objet actuellement de sérieuses attentions de la part de tous les acteurs en présence.

Dernier exemple que nous voulions saluer, le cas de la régie Eau de Paris. Depuis le retour en régie en 2009, la municipalité parisienne s'engage dans les zones d'alimentation des captages, la vallée de la Vanne depuis 1874, qui fournit près de 15 à 20% de l'eau aux parisiens. Selon les mêmes méthodes employées dans les cas précédents, la régie a entrepris à la fois une politique foncière, une animation territoriale pour accompagner les changements de pratiques agricoles et des aides financières à travers les mesures agro-environnementales. Ces aides ont été complétées et sont aujourd'hui supérieures à l'aide nationale. La structuration des débouchés aux 22 agriculteurs biologiques, six fois plus qu'en 2008, est actuellement à l'étude pour asseoir durablement les changements de pratiques. Anne Le Strat, que nous avons rencontrée dans le cadre de cette étude, a été particulièrement intéressée par l'utilisation de la Scic à ce niveau de la gestion de l'eau. Les politiques nouvelles envisagées, nécessitent la mobilisation des acteurs du territoire. Il s'agit de faire avec les agriculteurs pour que des résultats soient obtenus.

La réponse coopérative que nous formulons se base sur le constat que toutes mesures prises sont efficaces à la condition de réunir une palette suffisamment représentative des parties présentes, que les dispositifs soient discutés et travaillés en commun avant d'être mis en oeuvre. Nous reprenons l'hypothèse d'origine selon laquelle l'utilisation du statut Scic favorise la mutualisation des moyens entre agriculteurs, collectivités, agences de l'eau, ménages, industriels pour mener une politique préventive. L'envie de faire ensemble dans une situation qui ne peut que bouger sous l'impulsion de la DCE, est notre analyse de base.

3.3. La réponse coopérative

L'exploration du milieu de l'eau par une série d'entretiens nous a amené à nous intéresser à cette partie non visible de la problématique : celle du grand cycle de l'eau. Nous avons vu précédemment, qu'avant de devenir une eau « potable » à la consommation, elle suit un circuit semé de tensions que sont les pollutions diffuses. Une série de politiques publiques ont été mises en place pour pallier ce phénomène et répondre aux enjeux décidés sur le plan communautaire par la DCE. Pour autant, force est de constater que la situation stagne voire s'aggrave dans certaines zones. La bonne qualité de l'eau questionne les fondamentaux de l'activité agricole et de la gestion de l'environnement. Les agriculteurs ne sont pas le problème mais sont au coeur du problème. Un nouveau modèle est à concevoir. Le « choc des acteurs » en présence ne rend pas les prises de décision faciles. Après avoir dressé les éléments de contexte, nous développons la dernière phase de notre mémoire à savoir la réponse coopérative sur la protection et la reconquête de la qualité de l'eau. Nous verrons comment ce sujet est ressorti à travers notre enquête, puis nous exposerons l'intérêt remarqué pour cette idée avant de conclure sur le modèle possible d'une Scic intervenant sur ce domaine.

3.3.1. Une nouvelle voie pour la coopération et l'eau

Nous n'avions pas envisagé cette partie du problème en entamant cette étude. Plutôt concentré sur la gestion des services publics d'eau par une Scic, nous n'avions pas vu cet aspect tout aussi essentiel. Mais l'aval et l'amont sont toujours connectés et au fil de nos entretiens, cette question est ressortie. Nous avons abordé ce sujet pour première fois avec Jean-Luc Touly. Il a soulevé cette possibilité avec Anne Le Strat, au niveau des zones de captage. Les actions à mettre en œuvre nécessitent plus que sur les services d'assainissement, la mobilisation de différentes parties-prenantes. Il faut une réponse locale aux problèmes locaux. Mais c'est certainement lors de l'entretien avec Eric Parent, gérant de la Scic Erare, que nous avons réellement approfondi notre éclairage sur cette dimension.

Nous avons eu connaissance de la création de cette Scic au siège de la CG Scop¹⁹³. D'autres Scic interviennent dans le milieu de l'eau comme Rhizobiôme ou le Conservatoire National du Saumon Sauvage. Nous les avons contactées pour les faire venir à la matinée de travail sur la « Coopération et la gestion de l'eau » le 16 juillet. Le travail de la première a été pris en compte dans ce travail mais nous nous sommes concentrés sur une Scic dans le réseau. Nous avons donc récolté l'expérience d'Erare¹⁹⁴ (extrait 22) qui présentait une particularité intéressante pour nous :

¹⁹³ Echange téléphonique avec le délégué régional Rhône Alpes suivant le projet de Scic Erare le 20 décembre 2012.

¹⁹⁴ Entretien d'Eric Parent réalisé le 27 février 2013 à l'UR Scop Rhône Alpes.

le gérant que nous avons rencontré a travaillé à l'Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée-Corse. De formation d'ingénieur écologue¹⁹⁵, il est en effet devenu agent technique sur la qualité de l'eau en 2000 puis animateur d'un SDAGE au niveau des bassins. Erare est un bureau d'étude de proximité qui se situe au niveau du Schéma de cohésion territoriale (Scot) Beaujolais. Ils ont défini trois axes de travail : la prestation de services eau/biodiversité ; l'animation de projets de territoires (programme de gouvernance sur l'eau avec les collectivités et le changement climatique) ; le développement des filières courtes expérimentales en valorisant les ressources naturelles.

Extrait 22 - Entretien d'Eric Parent réalisé le 27 février 2013

Quel est le projet de la Scic Erare ?

L'idée c'est de lever le voile sur des sujets cachés qu'il faut remettre à plat. Dans le domaine de l'eau nous voulons accompagner le respect de la directive européenne en lien avec les préfets coordonnateurs de bassin. Il y a un manque dans le domaine des traitements des zones humides qui sont des zones intermédiaires, frontières entre le milieu terrestre et le milieu aquatique. Le besoin de protection de ces milieux est important, il est spécifié dans la convention RAMSAR en 1971 sous l'égide de l'ONU. Il y a une mauvaise utilisation de ces zones par l'activité humaine. C'est un des lieux d'intervention d'Erare.

Comment est né Erare ? Pourquoi avez-vous choisi le statut Scic ?

Erare est né d'une volonté de lancer une dynamique de partage et de responsabilité sur l'environnement. C'est la réunion autour d'un projet fédérateur qui ne se veut pas clivant. L'idée était de rentrer par le plus petit dénominateur commun, c'est-à-dire les consommateurs. Pour la protection de l'environnement il y a besoin d'un service de proximité, une organisation ascendante et non descendante (comme sur l'eau). Le projet de Scic est donc issu de la volonté d'élus en milieu rural du Beaujolais.

La Scic se voit comme une entité qui regroupe différents métiers permettant à une collectivité de traiter avec un seul opérateur extérieur. Elle propose un service complet sur tous les aspects d'un dossier : le temps de l'identification des besoins à celui de la concertation, mise en oeuvre du projet et ingénierie financière pour celui-ci. La création récente de la Scic ne nous permet pas d'avoir le recul nécessaire pour analyser son activité et voir si la question de l'eau est prépondérante. La Scic est une Société Anonyme à responsabilité limitée. L'Agence de l'eau, l'Onema, la Dreal, soutiennent la Scic via une série de financements comme quatre communautés de communes du Beaujolais. Le territoire d'action d'Erare est volontairement limité au Scot du Beaujolais, pour une activité de proximité inspirée des besoins spécifiques du lieu. Même s'il y a des volontés de duplication du projet à d'autres espaces, la Scic se fixe trois ans pour développer son activité. En attendant, le «bouche à oreille», selon les mots du directeur, doit faire son chemin et permettre à Erare d'être connu.

Cet exemple de projet coopératif sur l'eau nous a interpellé. Il répond à un besoin exprimé par des élus en milieu rural. La prise en compte politique des questions environnementales est

¹⁹⁵ L'ingénieur écologue analyse, mesure et prévoit l'impact des activités humaines sur l'environnement et la biodiversité. Il réalise des études d'impact, élabore des dossiers réglementaires et fournit des conseils et préconisations que ce soit dans le secteur privé ou dans le secteur public. - Source : Guide Apec des [métiers cadres de l'environnement](#)

plus forte aujourd'hui et nécessite une expertise accrue souvent non intégrée aux collectivités locales. Des bureaux d'étude se multiplient mais sont souvent non ancrés spécifiquement dans un espace. Les conseils proposés ne semblent pas toujours adaptés aux problématiques locales. Le développement d'Erare s'est d'abord réalisé par une association de préfiguration réunissant 15 adhérents dont des agriculteurs et 40 autres adhérents des particuliers et des collectivités¹⁹⁶.

Nous avons vu dans ce projet non pas le modèle de Scic future intervenant dans la préservation de la qualité mais la première porte vers cette dimension. Eric Parent que nous avons convié le 16 juillet à la CG Scop a pu fournir quelques éléments de blocage qu'il serait nécessaire de soulever auprès des Agences de l'eau avant de parler de la Scic sur ce domaine. En effet, il a pu constater que les Conseils d'Administration des Agences ne connaissant pas ce statut verrouillent l'attribution des aides pour toute demande. Erare a donc mené un travail de plaidoyer auprès de l'agence Rhône-Méditerranée-Corse pour débloquent cette situation. Il s'agit de modifier le règlement intérieur. Les bonnes relations entre le gérant de la Scic et le directeur de cette Agence ont facilité cette phase de négociation. Autrement dit, ces premiers pas dans l'eau doivent être considérés à leur juste titre pour éviter ce même écueil à de nouveaux projets.

Nous avons alors intégré dans la série d'entretiens qui ont suivi cette possibilité, cette hypothèse d'intervention et d'utilité d'une Scic sur la qualité de l'eau. En creusant la situation actuelle dans les parties précédentes nous avons fait ce même constat. La réponse coopérative, et spécifiquement l'utilisation du statut Scic ne résoudra pas le problème de l'aide directe aux agriculteurs tant souhaitée par nombre d'élus, par contre il permettra de traiter différemment la question. **La coopération territoriale est indéniablement l'élément central qui conduira au développement de nouveaux résultats.**

3.3.2. L'intérêt de l'utilisation du statut coopératif

Il n'est plus à démontrer à ce stade du travail que la principale limite de la gestion de l'eau en France provient du nombre d'acteurs agissant sur celle-ci. A l'inverse d'être un frein, c'est une richesse mais certainement mal exploitée d'autant plus que les forces sont inégales. Bien loin du principe « pollueur-payeur », les ménages restent les premiers à financer la dépollution liée à l'activité agricole. La Cour des Comptes, le Conseil d'Etat, le Commissariat Général au Développement Durable ont mis en lumière ce paradoxe mais aucune ligne des redevances n'a pourtant évolué dans le 10ème programme des Agences de l'Eau qui fait la part belle à la recherche du « bon état écologique de l'eau ». 2015 approchant, date étape pour évaluer les résultats des politiques engagées dans chaque Etat-membre, le climat autour de cette question se détériore. Un accord s'est construit à force d'expérimentations, l'apprentissage de la négociation

¹⁹⁶ Chiffre issu de l'entretien avec Eric Parent.

entre agriculteurs et collectivités nécessite du temps et des espaces appropriés. Les aides financières restent un sujet délimité par l'Europe, et malgré les négociations de l'Etat français, les lignes n'avancent guère, d'autres stratégies sont mises en place. L'appropriation de l'idée coopérative dans ce contexte rend son utilisation favorable.

Alors que nous avons essuyé certaines critiques quant à la gestion coopérative pour les services publics d'eau, il n'en a pas été question sur la protection des aires de captage. Nous considérons que le caractère participatif est le premier élément qui retient l'attention tout comme le projet économique qui en découle. La Scic ouvre une perspective d'intervention innovante pour les acteurs en charge de ces dossiers. Anne le Strat l'a certainement compris et a rapidement orienté notre entretien vers le champ du captage (extrait 23). A l'inverse, Jean-Louis Linossier, militant associatif sur l'eau, n'aboutit pas aux mêmes conclusions. Il reste sur le schéma des instances de l'eau, par l'utilisation des espaces disponibles actuellement comme les Commissions locales de l'eau (CLE), que nous avons présenté en première partie. Nous tenions à souligner ce commentaire (extrait 24) brièvement car il est exact que les différentes lois sur l'eau ont institué des lieux de concertation pour réaliser des plans d'actions en faveur de la protection des aires de captage. La Scic ne viendrait pas en opposition mais en complément. La redondance des temps de rencontre et des acteurs impliqués peut en effet être néfaste. **Sans être une structure administrative, la Scic présente un tout autre intérêt celui de la constitution d'une filière pour la protection de l'eau.**

Extrait 23 - Entretien d'Anne le Strat réalisé le 21 mars

Nous constatons avec l'agence de l'eau que notre niveau d'intervention est insuffisant dans les zones de captage. La régie s'occupe de l'animation territoriale, de l'aide à la conversion d'agriculteurs au BIO par des compensations financières (...) mais nous nous heurtons aux limites de notre rôle et aux réglementations européennes. On se cache souvent derrière ce droit sans oser faire ce qui serait bon. C'est le politique qui fait le droit et non l'inverse.

Comme nous sommes tenus à une obligation de résultats et non de moyens, nous pensons que nous pouvons, devons expérimenter des pratiques incitatives pour préserver la ressource en amont. La Scic aura certainement du sens dans ces cas précis et non sur le service de distribution. Nous avons besoin de trouver un nouveau modèle économique sur ce milieu.

Extrait 24 - Entretien de Jean-Louis Linossier réalisé le 6 mai

Il n'y a pas d'utilité de mettre en place une organisation en plus. Les CLE jouent ce rôle de coopération entre acteurs au niveau très local. L'Agence de l'Eau définit une politique pour agir dans ce champ.

Les exploitants de la distribution d'eau potable n'ont pas d'impact direct sur les zones de captage sinon quelquefois, suivant les contrats, l'entretien du terrain. Ils ont bien sûr l'exploitation des installations mais ça n'a rien à voir avec la protection de la nappe ou de la ressource de surface si c'est le cas.

Dans la filière Bois énergie, le principe choisi est celui de la constitution d'une filière qui intègre tous les acteurs. La Scic Bois Bocage Energie¹⁹⁷ créée en 2006 dans l'Orne, ne se substitue à

¹⁹⁷ boisbocageenergie.fr

personne mais réunit tout le monde sous un même statut. Elle est un pont entre les producteurs de la matière première et les clients et permet de trouver un équilibre entre prix d'achat et prix de vente. Elle vise également à donner une valeur aux haies entre champs qui sont considérées comme un frein au développement de la production mais qui ont un intérêt environnemental. **Une Scic sur l'eau n'aurait donc pas vocation à se substituer aux agriculteurs, à la régie, ou aux délégataires mais plutôt viendrait comme un chapeau pour formaliser une filière de préservation de l'eau.** Elle a l'avantage de ne pas être une structure administrative et institutionnelle comme les CLE, et offre donc des souplesses et une dynamique avantageuse pour mettre en place un modèle économique sur la préservation des milieux aquatiques. La rémunération de services environnementaux étant limitée et très codifiée, l'approche par la filière permet de dégager des « économies » qui peuvent être réinvesties dans les mesures à prendre.

Utiliser la notion de filière signifie que chaque membre doit bénéficier d'une prise en compte et du même traitement. L'eau a besoin de coopération entre les agriculteurs, les collectivités, les ménages et les établissements publics. La question préoccupe toute une série d'acteurs que nous pouvons qualifier de parties-prenantes dans la protection de la ressource. C'est une dimension importante du problème. Eric Parent souligne à ce titre tout l'intérêt de la Scic qui est un statut propice dans ces situations conflictuelles. La démarche transversale et «non frontale» est alors adaptée pour l'utilisation de cette coopérative. Nous proposons un modèle structurant le conflit à travers la production d'un bien ou d'un service défini collectivement.

Toute cette recherche de formule pour la protection soulève la question de la prise en charge de cette problématique de santé publique par l'Etat. **Le vide laissé par l'Etat sera comblé par d'autres initiatives locales et parfois d'ordre privé.** Nous prenons en exemple le rapport précis établi par la Lyonnaise des Eaux et France Nature Environnement¹⁹⁸. **La coopération à travers le statut Scic a tout intérêt à s'emparer de ce sujet rapidement, comme le conseillait Marc Laimé en introduction de l'atelier sur la coopération et la qualité le 16 juillet.**

3.3.3. Un modèle à inventer

L'approche en matière de qualité est clairement à l'expérimentation. L'observation du milieu nous montre que plusieurs expériences émergent, entraînent de bon retour, mais la formalisation des dispositifs n'est pas encore totalement satisfaisante. Il en va dans chaque territoire de la capacité d'engagement et d'inventivité de l'agence de l'eau, des collectivités et des autres acteurs en présence. Les programmes d'actions de la Fnab sur 12 territoires pilotes initient une action spécifique tournée vers l'utilisation de l'agriculture biologique au service des objectifs

¹⁹⁸ France Nature Environnement, Lyonnaise des Eaux, Reconquête de la qualité de l'eau, comment protéger les aides d'alimentation de captage, Guide pour l'action associative, 2013, 68p.

en matière de bonne qualité des eaux. Ces projets ont des points communs mais présentent à chaque fois des diversités. L'implication des collectivités n'est pas toujours la même, le développement de la Bio depuis 2 ans est importante dans certaines zones et moindre dans d'autres. Le problème central posé reste celui des moyens financiers utilisables pour les incitations. La réglementation européenne qui affiche le principe « l'eau paye l'eau », limite les soutiens à un mode de culture pour respecter les règles de distorsion de concurrence. Ce sont autant de limites qui fragilisent les dispositifs.

Les acteurs comme la Fnab cherchent donc à trouver une formule pour lever les limites liées à l'indemnisation pour services environnementaux. Notre entretien avec Sylvain Roumeau, responsable de l'eau à la Fnab, a permis d'associer le statut Scic à la recherche de solution à ce problème. **Malgré nos recherches, nous ne pouvons apporter pour l'heure aucune réponse fiable.** La contractualisation pour mesures agro-environnementales est la seule voie empruntable, seul un changement de condition consenti par l'Etat, et donc l'Union Européenne pourrait permettre de légaliser des pratiques financières incitatives envers les agriculteurs. Pour ce faire, il faudrait une volonté politique soutenant certaines pratiques agricoles comme propices à la protection des milieux aquatiques. **En réfléchissant à un modèle économique pour une Scic intervenant sur la qualité nous avons tenté d'identifier les solutions alternatives.**

Il y a tout un pan d'approche juridique et réglementaire qui s'impose. La Scic sous l'œil de l'innovation et de l'utilité sociale répond à plusieurs enjeux de la qualité de l'eau, en premier lieu le besoin de créer des espaces de dialogue entre usagers qui auraient pour mission de fixer des programmes d'actions et de les mettre en œuvre à l'échelle d'une zone de captage. C'est en créant de la synergie et en internalisant les conflits au sein même de la gouvernance de la Scic que les projets communs pourront émerger. **Il serait illusoire de croire que la Scic règlera les conflits, à l'inverse elle permettra de les faire se rencontrer pour créer ensemble.** Tout le monde se préoccupe de l'eau mais chacun n'y met pas les mêmes efforts. D'un bout à l'autre du cours de l'eau, différents acteurs économiques et sociaux interviennent. Construire un intérêt collectif c'est leur proposer de fixer un cadre appréciable et acceptable par tous. **Les échéances des exigences européennes étant proches, on peut supposer que le volontariat actuel vers de « bonnes pratiques agricoles » laisse une place plus importante à l'obligation sans un consentement particulier des agriculteurs dans les zones à risque** (Bosc, Doussan, 2009).

La construction d'un modèle économique de Scic est un travail compliqué que nous avons alimenté par un entretien en particulier avant la rencontre du 16 juillet qui a amené d'autres réponses. Grâce au conseil d'Eric Parent, nous avons sollicité Nadine Bosc-Bossut de l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse (RMC), chargée des zones humides à la délégation de Montpellier (extrait 25). Outre l'intérêt qu'elle a pu porter à l'idée de développer l'utilisation du statut Scic dans l'eau, elle nous a apporté des conseils utiles pour formuler une proposition conceptuelle. Elle associe le petit cycle et le grand cycle de l'eau dans une recherche de modèle.

Autrement dit, une Scic gérant un service d'eau d'une collectivité située dans une zone de captage pourrait avoir à sa charge une mission de contrôle de la qualité et de protection subventionnée par les autres services en aval. Elle reprend l'idée de la filière en en faisant une filière non seulement entre acteurs de la zone de captage mais au delà, avec les services qui ont tout intérêt à disposer d'une eau la plus « pure » possible en fin de circuit. Sans surprise, la dimension politique est revenue comme pièce maîtresse de toute stratégie de développement de Scic pour ce type d'objet.

Extrait 25 - Entretien de Nadine Bosc-Bossut réalisé le 22 mai 2013

Si nous imaginons une Scic Eau qui s'occupe de la consommation et de la distribution en eau de petites communautés rurales en amont d'un bassin versant, la Scic pourrait gérer ce service d'eau en affermage et avoir la mission de mener des actions pour préserver la qualité. Les services d'eau en aval pourraient être solidaires de cette action moyennant retour financier. C'est un modèle à réfléchir.

Il ne faudrait pas de processus de traitement compliqué et que la ressource soit suffisante. Il faudrait en discuter avec l'AMF ou l'AMRF. La volonté politique sera au coeur de la mise en place de tel projet.

(...)

Il s'agirait d'associer une mission de service d'eau et une mission de protection. Il faut rapprocher les activités segmentées au sens holistique, faire du lien.

Il est important d'identifier les différents flux financiers. Il n'y a pas de filières économiques pour préserver les zones de captage ou humides encore.

(...)

Il faut poser la question de la plus value financière, sociale et éthique de la Scic. La Scic peut se décliner dans chaque culture locale qui sont très différentes d'une région à une autre.

Il faut envisager une présentation sous forme de grand marché, avec différentes options : une forme minimale de Scic eau jusqu'au maximum avec un projet global. Cela permet d'adapter le projet à un territoire en particulier.

Sur la base de cette recherche, la CG Scop nous a demandé d'organiser une séance de travail pour conclure cette première phase de travail et lever les blocages liés à l'introduction de la Scic dans le domaine de l'eau. Nous avons alors organisé ce temps d'échange le 16 juillet. Nous avons facilement pu trouver l'animateur en charge de l'atelier sur la qualité de l'eau, Marc Laimé. Plusieurs personnes n'ont pu participer à cette rencontre mais ont montré leur intérêt. Nous avons soulevé à plusieurs reprises dans cette partie, les éléments introductifs et les discussions intéressantes qui sont ressorties. **Nous en sommes venus à formuler un modèle qui fait apparaître les actions pouvant être entreprises, comme les sociétaires possibles.** Ce schéma (figure 11), comme pour la « délégation coopérative », n'a pas vocation à être exploité en tant que tel mais peut nourrir la base de certaines réflexions locales. **Nous l'avons utilisé une fois, en le confiant à Sarah Staub qui mène la discussion sur l'utilisation du statut Scic dans le Parc de l'Avesnois.**

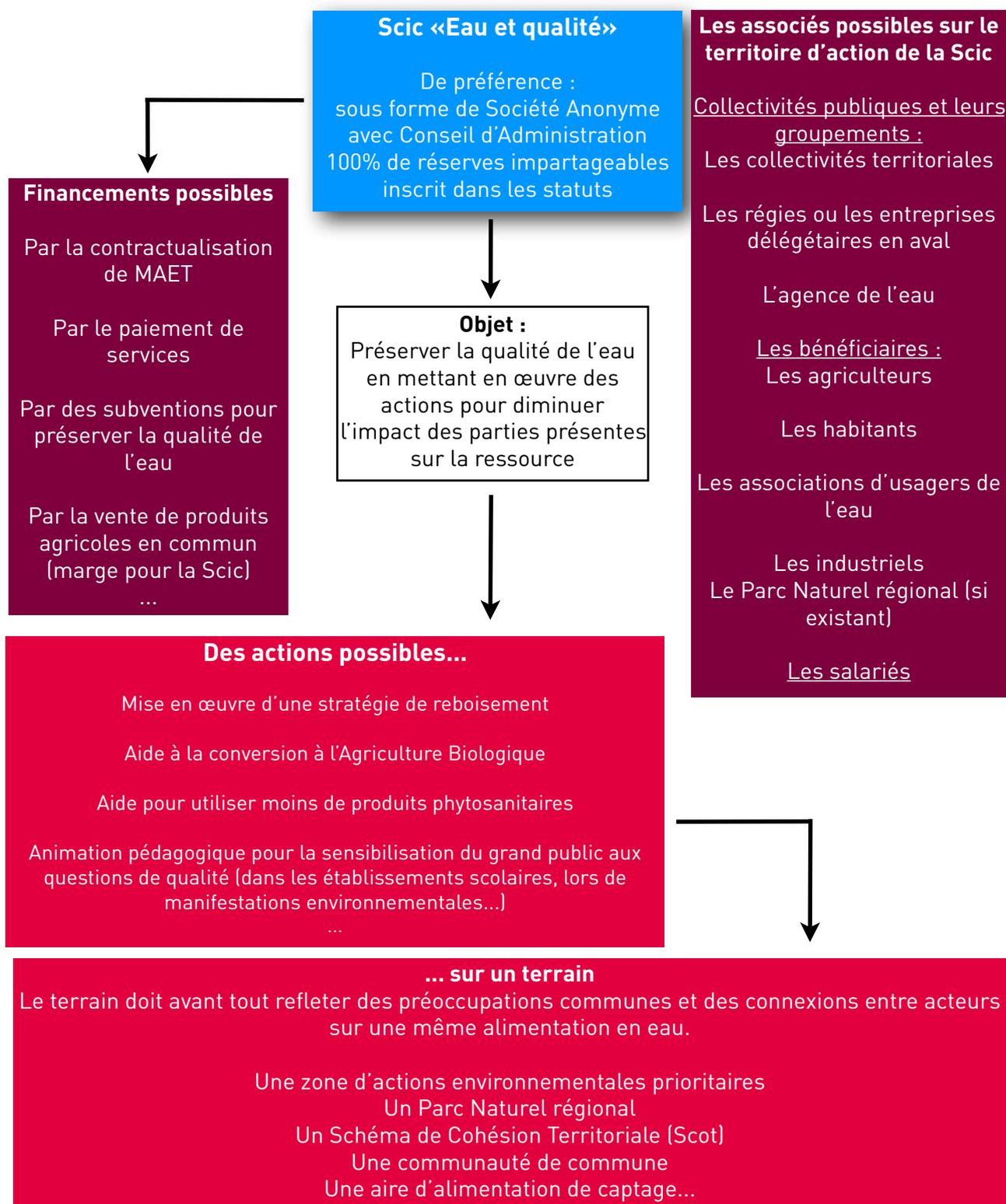


Figure 11 - Le modèle économique d'une Scic sur la qualité de l'eau

La Scic permettrait de créer du lien entre les acteurs, et de fait de mutualiser des moyens pour mettre en œuvre ses actions. Elle organiserait une filière économique dans le grand cycle de l'eau. **Elle pourrait avoir comme objectif la réalisation des diagnostics territoriaux, de l'élaboration des programmes d'action, et d'accompagner à la conversion vers le bio,...** La Scic pourrait mutualiser la contractualisation de mesures agro-environnementales dont les

procédures administratives sont parfois longues et complexes. Elle rendrait un service aux régies, aux entreprises délégataires gérant l'eau pour une collectivité, aux collectivités, aux agences de l'eau. Elle pourrait à ce titre être soutenue financièrement. Si elle devient la propriétaire de certaines terres situées dans l'aire d'alimentation des zones de captages, elle pourrait selon la règle des servitudes conventionnelles¹⁹⁹ imposer dans les baux ruraux certaines interdictions de pratiques agricoles (Bosc, Doussan, 2009).

Sur la forme que pourrait prendre la Scic, nous sommes restés sur la même idée de coopérative des services publics d'eau. Le fait de mettre 100% des excédents en réserves impartageables doit être mis en avant pour témoigner du désintéressement des associés. Le statut de Société Anonyme avec Conseil d'Administration retient toujours notre préférence pour des raisons de «contre-pouvoir» aux présidents et directeurs dans l'entreprise, mais nous avons bien conscience que le statut ne fait jamais tout. Chaque projet adoptera sa propre ligne de conduite. Le multi-sociétariat que nous proposons produira ce qu'il est censé produire, un intérêt collectif adapté à un territoire.

A ce stade de notre recherche, nous avons fait émerger une idée qui a récolté une série d'avis positifs mais reste en suspens face aux blocages administratifs comme tous les autres acteurs en quête de solutions pérennes sur le sujet du «bon état écologique». Le modèle économique ne sera pas facile à trouver mais nous tenons un début de piste. **Nous pensons que l'élaboration d'un cadre plus précis impose le « voyage » de cette proposition dans de nouveaux cercles de débat.** Marc Laimé soulignait à ce titre la pertinence de rencontrer le groupe parlementaire sur l'eau présidé par Michel Lesage²⁰⁰. Nous avons fait émerger cet élément sans savoir à l'origine ce que cela pourrait donner. Après les recherches documentaires, l'analyse du contexte, et une série d'entretiens où nous avons soulevé ce thème, nous en sommes arrivés à tenir un temps d'échange conséquent à la CG Scop le 16 juillet. **Nous sommes convaincus de la pertinence d'une telle dynamique coopérative sur les problèmes de pollutions diffuses.** Les réponses de la Fnab ont apporté à nos yeux, la première voie fiable et durable, qui pourrait être complétée dans certaines zones par une structuration économique à travers la Scic. **Cette solution est à creuser avec ceux qui se heurtent au mêmes limites légales.**

¹⁹⁹ Articles 637, 686 et suivants du Code civil.

²⁰⁰ Député de la 1^{ère} circonscription des Côtes-d'Armor.

UNE ANNÉE DE TRAVAIL a été nécessaire pour s'imprégner du milieu de l'eau. Un milieu qui ne se laisse pas maîtriser facilement, tant il nécessite de multiplier les points de vue et les données économiques. Un an de travail riche et nourri par un travail de recherche, autant que par un travail de terrain au contact d'une dizaine d'acteurs différents.

Prétendre développer une approche coopérative de la gestion de l'eau, à travers le statut de Scic, a impliqué de comprendre l'usage que nous avons de l'eau et l'organisation qui encadre sa politique publique. Ce travail a permis de faire connaître la Scic, d'identifier les lieux pilotes où l'utilisation de la coopérative pourrait être expérimenté, notamment pour la protection de l'eau comme dans le Parc de l'Avesnois. L'intérêt d'Anne le Strat pour ce travail pourrait également amener des travaux futurs en partenariat avec la régie Eau de Paris. Sans ces entretiens, nous aurions été limité à notre première hypothèse, et nous serions resté concentré sur l'utilisation de la Scic au niveau des services d'eau potable. Avec le recul, nous évaluons l'importance de compléter une recherche documentaire par une exploration au contact du «vivant», par la réalité du terrain. Notre seconde hypothèse, qui nous apparaît aujourd'hui plus pertinente que la première, est le produit de notre matériau de recherche, c'est-à-dire nos entretiens. Enfin, nous avons dû compléter les conseils formulés, l'état des lieux de la situation esquissé, par une nouvelle recherche de fond dans différents ouvrages et rapports publics.

Nous avons pourtant conscience que ce n'est qu'une étape dans le rapprochement envisagé entre les services d'eau et les Scic. Plus généralement, nous avons contribué à la réflexion sur le partenariat public-privé, dans sa forme la plus fréquente, c'est-à-dire la délégation de service public. Nous avons élaboré un concept, la « délégation coopérative » qui pourrait s'avérer utile pour mettre en avant l'atout que constitue le recours au statut Scic. Chacun a une place à prendre dans la gestion de l'eau, les nombreuses parties-prenantes qui s'échelonnent sur toute la filière ont intérêt à partager leurs divergences pour construire un «en commun» indispensable à une utilisation intelligente et durable de l'eau que nous partageons.

L'exploration de la théorie des biens communs offre une approche utile pour approfondir les liens de la Scic avec les services d'intérêt généraux. « Le partage du bien commun suppose une négociation »²⁰¹. **La nécessité de développer le dialogue, de décroiser les acteurs en présence est une opportunité que nous devons saisir.** C'est une des leçons que nous tirons de cette recherche sur les services d'eau. La «co-décision», la «co-construction» des politiques publiques

²⁰¹ Aigrain Philippe, La réinvention des communs physiques et des biens publics sociaux à l'ère de l'information, Multitudes, 2010/2, n°41, p.47

sont des notions qui progressent mais qui n'offrent pas encore de réponses satisfaisantes en matière de participation citoyenne. La culture française de l'intérêt général fait de la force publique la seule légitime pour le définir. Les nouvelles voies participatives sont évoquées dans les mouvements politiques, mais jusqu'à quel point les élus sont-ils prêts à restituer une partie du pouvoir qui leur a été délégué par les citoyens ? Les exemples de régie que nous avons observés sont le signe d'un changement d'approche mais dans les cadres de la régie, où la primauté de la collectivité est assurée.

Même si, ces aspects politiques nous semblent être importants à relever, nous n'avons pas évité la problématique du modèle économique. La recherche ne pouvait être complète sans la prise en compte de cet aspect du problème. Les modèles économiques pour la gestion des services d'assainissement et de distribution, ou pour la protection de la ressource ne sont pas les mêmes. Dans le premier cas, «l'eau paye l'eau», le fournisseur doit proposer un prix de l'eau qui intègre les frais engagés à «ses risques et périls» comme le précise le Code Général des Collectivités Territoriales relatif à la délégation de service public. La Scic aura le même effort à fournir et pourra ajuster en toute transparence le prix du service, vers le haut ou le bas, en fonction des conditions d'exploitation. Il pourra être abordé des modèles de tarification dit « sociaux ou progressifs » qui ont l'avantage de faire des premiers 150 litres consommés les moins chers. Dans le second cas, l'idée semble plus complexe. La rémunération pour services environnementaux n'offre que des perspectives financières faibles. Tous les acteurs confondus se heurtent à cette limite de la politique de prévention. Nous prenons alors le parti de la mutualisation de moyens pour réaliser des économies d'échelle entre acteurs qui pourraient ensuite être réinjectées dans différentes mesures visant à limiter l'impact de l'activité humaine sur l'eau.

Politiquement, l'idée coopérative pour la gestion des services publics est une voie innovante. Elle ne sera pas facile à faire émerger dans le paysage du partenariat public-privé. Une condition est indispensable : notre discours doit être clair et simple pour apporter une réponse positive à la question d'origine, à savoir, «est-ce utile et possible de développer l'utilisation du statut de Scic dans l'eau ?» Nous avons tout à gagner à emprunter cette voie, comme tout domaine d'activité, la complexité apparente ne doit pas mettre fin aux recherches mais les enrichir et les inscrire dans un temps plus ou moins long.

BIBLIOGRAPHIE

- Aigrain Philippe, «La réinvention des communs physiques et des biens publics sociaux à l'ère de l'information», *Multitudes*, 2010/2, n°41, p.42-49
- Barone Sylvain et Bouleau Gabrielle, « La directive-cadre sur l'eau et ses traductions : que nous apprennent les sites « innovants » ? », *Pôle Sud*, 2011/2 n° 35, p. 43-58.
- Barraqué Bernard, «Les politiques de l'eau en Europe, *Revue française de science politique*», 45e année, n°3, 1995. pp. 420-453.
- Barraqué Bernard et Isnard Laure, «Protection de la ressource en eau par le New York city department of environmental protection : un cas d'étude aux Etats-Unis», CIREN et CNRS, 2010, 12p.
- Bauby Pierre, Castex Françoise, « Europe : une nouvelle chance pour le service public !», *Fondation Jean Jaurès*, 2010, 102p.
- Bosc Christel et Doussan Isabelle, *La gestion contractuelle de l'eau avec les agriculteurs est-elle durable ?*, Approche politique et juridique », *Économie rurale* n°309 , Janvier-février 2009, p.65-80
- Brun Alexandre, *Gestion de l'eau en France*, *Économie rurale* n° 309, Janvier-février 2009, p.4-8
- Carpentier Alain et al., « Effets de la délégation sur le prix de l'eau potable en France » Une analyse à partir de la littérature sur les « effets de traitement », *Economie & prévision*, 2006/3 n° 174, p. 1-19.
- Colliard Jean-Édouard, « La justification économique des services publics », *Regards croisés sur l'économie*, 2007/2 n° 2, p. 44-46.
- Draperi Jean-François, « L'économie sociale : utopies, pratiques, principes », *Presses de l'économie sociale*, 2009, 125p.
- Enjolras B., 2008. «Régimes de gouvernance et intérêt général», in *Gouvernance et intérêt général dans les services sociaux et de santé*, sous la direction de B. Enjolras. CIRIEC, Peter Lang, Bruxelles, p.23-38.
- Fraisse Laurent, «Inscrire l'utilité sociale au coeur des politiques locales» - Guide pratique - RTES, ARF, Avise - 2012 - p. 7
- Froger Géraldine, «Significations et ambiguïtés de la gouvernance dans le champ du développement durable», *Mondes en développement*, 2006/4 n°136, p. 11-28.
- Gadrey Jean, *L'utilité sociale en question : à la recherche de conventions, de critères et de méthode d'évaluation* , in Jean-Noël Chopart et al., *Les dynamiques de l'économie sociale et solidaire*, La Découverte « Recherches », 2006, p.43
- Giblin Béatrice, «L'eau : une question géopolitique, en France aussi», *Hérodote*, 2003/3 n°110, p. 9-28.
- Guérin-Schneider, Bonnet, Breuil, «Dix ans de loi Sapin dans les services d'eau et d'assainissement : évolutions et perspectives du modèle de délégation à la française», *Annales des Mines, Responsabilité et environnement*, 2003, p.44-57
- Hassenteufel P., « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, n° 1, février 2005, p.113-132. in Massardier Gilles, *Des transferts de politiques publiques en eaux troubles méditerranéennes. Les arrangements territorialisés de la gestion de l'eau*, *Pôle Sud*, 2011/2 n° 35, p. 17.
- Laimé Marc, «Le Dossier de l'eau : pénurie, pollution, corruption», *Seuil*, Paris, 2003, 408p.

Lasserre F. et Brun A., 2007, «La gestion par bassin versant : un outil de résolution des conflits ?», Lex Electronica, vol. 12 n°2 (Automne / Fall 2007), 19p.

Le Lannier Aude et Porcher Simon, Gestion publique ou privée ?, Un benchmarking des services d'eau en France, Chaire Economie des Partenariats Public-Privé, Institut d'Administration des Entreprises de Paris, juin 2012

Massardier Gilles, Des transferts de politiques publiques en eaux troubles méditerranéennes. Les arrangements territorialisés de la gestion de l'eau, Pôle Sud, 2011/2 n° 35, p. 7-20.

Muller Pierre, «Les politiques publiques», Presse universitaire Française, Que sais-je?, 8ème édition, 2009, 127p.

Ostrom Elinor, «Gouvernance des biens communs, pour une nouvelle approche des ressources naturelles», Editions de Boeck Université, 1ère édition, Paris, 2010, 301p.

Pezon Christelle, Organisation et gestion des services d'eau potable en France hier et aujourd'hui, Revue d'économie industrielle n°127, 3ème trimestre 2009, p.131-154

Pezon Christelle et Canneva Guillem, «Petites communes et opérateurs privés : généalogie du modèle français de gestion des services d'eau potable», Espaces et sociétés, 2009/4 n° 139,

Pflieger, G., «Les associations d'usagers de l'eau», Annales de la recherche urbaine, 2001, p.150-153.

Pierre J., Peters B.G., «Governance, Politics and the State», St. Martin's Press, New York», 2000.

Robin Marie-Monique, «Notre poison quotidien», Arte Editions, La découverte, Paris, 2011, 478p.

Vieillard-Coffre Sylvie, «Gestion de l'eau et bassin versant, De l'évidente simplicité d'un découpage naturel à sa complexe mise en pratique», Hérodote, 2001/3 N°102, p. 139-156.

RAPPORTS

AESN, EcoDécision, «Le préventif coûte-t-il plus cher que le curatif ?, Argumentaire économique en faveur de la protection des captages», juillet 2011, 74p.

BIPE/FP2E, «Les services collectifs d'eau et d'assainissement en France, données économiques, sociales et environnementales», 5ème édition, Mars 2012, 88p.

Chambre d'agriculture de Bretagne, « Agriculture et agroalimentaire en Bretagne », Edition 2012, 52p.

Commissariat Général du Développement Durable, «Le point sur les services d'eau et d'assainissement : une inflexion des tendances ?», n°67, décembre 2010, 4p.

Commissariat Général au Développement Durable, «Bilan de présence de micropolluants dans les milieux aquatiques continentaux», 2011, 60p.

Commissariat général au développement Durable, «Les prélèvements d'eau en France en 2009 et leurs évolutions depuis 10 ans», n°290, Février 2012, 8p.

Commissariat Général au Développement Durable, Etudes et documents n°62, «Le financement de la gestion des ressources en eau en France», 2012, 84 p.

Commissariat Général au Développement Durable, Repères, «Chiffres Clés de l'environnement», Edition 2012, 64p.

Commission Nationale du Débat Public, «Bilan du débat public Aqua Domitia», 2012, 12p.

Conseil d'Etat, sous la direction de Sauvé Jean-Marc, «L'eau et son droit», Rapport public 2010, 582p.

Cour des comptes, Rapport public 2013, «L'office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema) : une transformation mal préparée, une gestion défailante», 35p.

Dossier de presse, le 10ème programme des Agences de l'eau 2013-2018, 21 novembre 2012, 7p.

Fnab, Eau et Bio, «Recueil d'expériences, 12 territoires pilotes, des leviers d'actions cohérents pour préserver la qualité de l'eau par le développement de l'agriculture biologique», mai 2013

France Nature Environnement, Lyonnaise des Eaux, «Reconquête de la qualité de l'eau, comment protéger les aides d'alimentation de captage, Guide pour l'action associative», 2013, 68p.

Lipietz Alain, «Rapport relatif à la lettre de mission du 17 septembre 1998 adressée par Madame Aubry, Ministre de l'Emploi et de la Solidarité, L'opportunité d'un nouveau type de société à vocation sociale», 2000, 85p.

Office international de l'eau, «Organisation de la gestion de l'eau en France», juin 2009, 36p.

Mairie Conseils, «Les modes de gestion des services publics locaux», Fiches pédagogiques, 39p.

Miquel Gérard, «La qualité de l'eau et de l'assainissement en France», Mars 2003, 195p.

Ministère de l'agriculture et MEDDE, Patrick Brun, Vincent Frey, «Mise en place des programmes de protection des aires d'alimentation de captage pour l'eau potable», Mai 2011, 133p.

Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt et MEDDE, «Agriculteurs produisons autrement, les mesures agroenvironnementales», Décembre 2012, 32p.

Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt et Feader, «Protection d'aire d'alimentation de captage en eau potable, contre les pollutions liées à l'utilisation de fertilisants et de pesticides», Avril 2013, 103p.

Ministère du travail, de l'emploi et de la santé, «Abandons de captages utilisés pour la production destinée à la consommation humaine», Février 2012, 22p.

ARTICLES DE JOURNAUX

Allain Pierre-Henri, «Les complices de l'algue verte», Libération.fr, 8 décembre 2009

Baudet Marie-Béatrice et Valo Martine, «La politique de l'eau dans la tempête», LeMonde.fr, 2 février 2013

Debard Mireille, «L'ex-maire de Grenoble comparaît devant le tribunal correctionnel : Le procès Carignon ouvre le dossier trouble de la corruption municipale», Libération, 26 septembre 1995

Harribey Jean-Marie, «Le bien commun est une construction sociale. Apports et limites d'Elinor Ostrom», Alternatives économiques, Janvier 2011

Meiffren Isabelle et Poitereau Philippe, Munich : le «bio» pour une eau non traitée, partagedeseaux.info, 2009

Petit Fanny, «L'association Eau Secours ! Étude de cas d'une association de défense de service public de l'eau à Grenoble», partagedeseaux.info, 2005

Petitjean Olivier, «France : de la gestion privée à la remunicipalisation de l'eau ?», partagedeseaux.info, Septembre 2009

Petitjean Olivier, «Gérer l'eau sous forme de coopérative d'usagers : l'exemple de Santa Cruz en Bolivie», partagedeseaux.info, Août 2009

Valo Martine, «L'Europe Condamne la France pour ses eaux polluées aux nitrates», LeMonde.fr, 13 juin 2013

Le Monde, Supplément Eco et entreprise n°21099, Tempête pour un verre d'eau, 20 novembre 2012, p.4-5

UFC-Que choisir, «Pollution de l'eau, Des milliards engloutis sans résultat», Juillet/août 2013, n°516, p. 56-59

UFC-Que choisir, «Une gestion de l'eau décidée par les lobbys», Juillet/août 2013, n°516, p.56-59

DOCUMENTAIRES

Leslie Franke et Herdolor Lorenz, «Water makes money», Allemagne, 2010, ZDF/Arte, 75mn

RESSOURCES INTERNET

Les différents textes de lois et circulaires utilisés, page consultée régulièrement à partir de novembre 2012, disponible sur <http://legifrance.gouv.fr>

Plusieurs données générales sur l'eau, page consultée régulièrement depuis novembre 2012, disponible sur <http://www.eaufrance.fr>

Présentation des agences de l'eau, page consultée régulièrement depuis novembre 2012, disponible sur <http://www.lesagencesdeleau.fr>

Observatoire des délégations de service public (DSP), page consultée en mars 2013, disponible sur <http://www.agroparistech.fr/Observatoire-des-delegations-de.html>

Exécution des délégations de service public, page consultée en mars 2013, disponible sur <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/execution-des-delegations-service-public>

Les acteurs de l'eau en France, page consultée en mars 2013, disponible sur <http://www.eaurmc.fr/pedageau/la-gestion-de-leau-en-france/les-acteurs-de-leau-en-france.html>

La préservation de la ressource en eau et captages Grenelle, page consultée en juin 2013, disponible sur <http://www.developpement-durable.gouv.fr/La-preservation-de-la-ressource-en.html>

Nitrates, algues vertes en Bretagne, page consultée en juin 2013, disponible sur <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-nitrates-et-les-algues-vertes,17843.html>

Chiffres clés sur les SAGE, Gest'eau, page consultée en juillet 2013, disponible sur <http://www.gesteau.eaufrance.fr/chiffres-cles/sage>

Plus de 150 d'histoire de Veolia, page consultée en juillet 2013, disponible sur <http://www.veoliaeau.com/profil/histoire/>

Chiffres clés 2011 de Suez Environnement, page consultée en juillet 2013, disponible sur <http://www.suez-environnement.fr/groupe/profil/chiffres-cles/>

Présentation de la Scic Bois bocage Energie, page consultée en juillet 2013, disponible sur <http://www.boisbocageenergie.fr>

ANNEXE 1 - Activités dans le cadre de l'apprentissage

Jeudi 13 septembre 2012

Participation au COPIL Scic - CG Scop

Mardi 18 septembre 2012

Participation au séminaire « Santé et coopération : l'exemple québécois et japonais » - CG Scop

Lundi 24 septembre 2012

Participation à la formation sur les Scic à l'UR Scop Midi Pyrénées - Formateur Alix Margado

Lundi 5 novembre 2012

Rencontre à Port la Nouvelle sur les Scic avec le président du Conseil général de l'Aude

Lundi 3 décembre 2012

Colloque « Une nouvelle donne pour les services publics » - Nantes

Mardi 4 décembre 2012

Colloque « coopération agricole » par la FN Cuma

Mardi 18 décembre

Travail à l'Institut de la Gestion déléguée - Paris

Lundi 21 janvier 2013

Rencontre avec Hervé Dheilly - Directeur Général des services de Versailles

Jeudi 24 janvier 2013

Formation sur les fondements des Scop - Formateur Jean François Draperi

Mardi 5 février

Participation au COPIL Scic - Présentation de mon étude « Une Scic pour l'eau ? » - CG Scop

Jeudi 18 avril 2013

Petit déjeuner de la Fonda avec Maud Simonet (Sociologue, chargée de recherche au CNRS et à l'IDHE) et Edith Archambault (professeur émérite à l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne et vice-présidente du Comité de la Charte), animé par Jacqueline Mengin (vice-présidente de la Fonda) sur «L'Engagement : regards croisés sur des pratiques innovantes».

Jeudi 25 avril

Participation au COPIL Scic - Création de l'association Inter-Réseaux Scic (IR Scic) - CG Scop

Mercredi 26 juin

2èmes rencontres des collectivités locales autour de l'Economie Sociale et Solidaire - Assemblée Nationale - Salle Victor Hugo

Mardi 9 et mercredi 10 juillet

Formation d'accueil des nouveaux permanents des Union Régionales et de la CG Scop - CG Scop

Mardi 16 juillet

Réunion de travail sur « Utiliser le statut Scic peut-il changer quelque chose à la gestion de l'eau ? » - CG Scop

ANNEXE 2 - Liste des entretiens

Mercredi 19 décembre

Rencontre avec M. Gérard Poujade - Maire du Séquestre

Lundi 3 février

Entretien avec Jean Pierre Hauguel – Directeur CGSCOP de 1979 à 1981 – Militant pour la gestion publique de l'eau – Rencontre Conseillée par Jean Luc Touly

Mardi 26 février

Entretien avec Jean Luc Touly – Responsable du secteur Eau à France Libertés

Mercredi 27 février

Entretien avec Eric Parent – Ancien responsable à l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse – Porteur de projet de la Scic Erare (cabinet-conseil sur l'environnement dont l'eau) – URSCOP Rhône Alpes.

Mardi 5 mars

Entretien avec Gilles Rémignard – Vice Président à l'Economie sociale à la Communauté d'Agglomération des Lacs de l'Essonne – Membre du Conseil d'Exploitation de la Régie Eau des Lacs de l'Essonne et Jean Yves Ratineaud -

Mercredi 6 mars

Entretien avec Henri Coing – Membre d'UFC Que Choisir – Représentant des usagers au Conseil d'Administration de la régie Eau de Paris

Jeudi 21 mars

Entretien avec Anne Le Strat – Conseillère municipale à Paris – Présidente de la régie Eau de Paris

Vendredi 19 avril

Entretien téléphonique avec Gérard Borvon - Ancien membre du comité national de l'eau et du comité de bassin l'eau

Lundi 6 mai

Entretien avec Jean Louis Linossier - président de la coordination des consommateurs de l'eau en France - Lyon

Mercredi 22 mai

Entretien avec Nadine Bosc-Bossut - Agence de l'Eau - Délégation Montpellier

Mardi 4 juin

Entretien avec Sylvain Roumeau - Chargé de mission agriculture biologique et protection de l'eau

Mercredi 12 juin

Entretien avec Catherine Gibaud - Chef du bureau de la planification et de l'économie de l'eau, Sous-direction de l'action territoriale, Direction de l'eau et de la biodiversité, Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie

Mardi 9 juillet

Entretien téléphonique avec Jean Grellier - député des Deux-Sèvres en vue de la rencontre du 16 juillet

ANNEXE 3 - Programme de la réunion de travail du mardi 16 juillet

«Utiliser le statut Scic peut-il changer quelque chose à la gestion de l'eau ?»

9h45

Accueil

10h

Introduction par Patricia Lexcelent, Déléguée Générale de la CG Scop et par Pierre-François Vaquié, Directeur de la FN Cuma.

10h15

Présentation du statut Scic par Alix Margado, Délégué innovation Scic à la CG Scop et Adelphe de Taxis du Poët, mis à disposition par la Caisse des Dépôts et Consignation pour le développement des Scic.

10h30

La coopération, un plus pour les services publics de l'eau ?

Débat animé par Jean-Luc Touly, Conseiller régional Île-de-France, membre du Comité national de l'eau.

Les services publics de l'eau en France sont soit gérés directement par les collectivités locales soit gérés par délégation de service public en grande partie à Veolia ou à Suez. Pour être parfois insatisfaisante, parfois critiquée, cette pratique de délégation amène de nombreuses collectivités à vouloir remunicipaliser la gestion de leur eau. Ce retour en régie ramène l'eau dans le champ politique. Dans ce contexte, plusieurs élus se sont montrés intéressés par le statut de Scic.

→ Pour les élus locaux, l'utilisation du statut Scic pour la gestion de l'eau est-elle une autre solution pour offrir une gestion désintéressée et coopérative ?

→ Y a-t-il un intérêt à mettre en place une structure coopérative pour associer les parties prenantes des zones de consommation ? (pour contrôler les prix, s'assurer de la qualité,...)

11h45

La coopération peut-elle aider à protéger la qualité de l'eau ?

Débat animé par Marc Laimé, Conseil en politiques publiques de l'eau et de l'assainissement.

La préservation de la qualité de l'eau est un enjeu majeur. Les pollutions agricoles, industrielles, diffuses, impactent les zones de captages souterrains ou superficiels. Différentes initiatives sont prises par les services de distribution et d'assainissement, par les agences de l'eau, avec entre autre l'appui d'associations : conversion vers l'agriculture biologique, réduction des pesticides...

→ Le statut Scic peut-il jouer un rôle dans la mise en œuvre de politique de protection de la ressource ?

→ Y a-t-il un intérêt à mettre en place une structure coopérative et quelle efficacité attendre de l'association de parties prenantes des zones de captage pour définir et réaliser ces politiques de prévention ?

13h

Conclusion par l'Inter-Réseaux Scic et buffet offert par la CG Scop

ANNEXE 4 - Liste des participants à la réunion de travail du 16 juillet

Les débats ont été animés par

Marc Laimé, Conseil en politiques publiques de l'eau et de l'assainissement

Et

Jean-Luc Touly, Conseiller régional Île-de-France, membre du Comité national de l'eau.

Etaient présents :

Patricia LExcellent, Déléguée Générale CG Scop

Pierre-François Vaquié, Directeur FN Cuma

Jean Huet, chargé d'études "Scic et services publics" à la CG Scop

Léo Landau, membre d'un collectif d'associations à Gennevilliers sur la gestion de l'eau

Valérie Maquere, Bureau des sols et de l'eau, Ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire

Alix Margado, Délégué innovation Scic à la CG Scop

Eric Parent, gérant de la Scic Erare

Gérard Poujade, Maire du Séquestre et Conseiller régional Midi-Pyrénées

Lionel Orsi, responsable du service juridique à la CG Scop

Sarah Staub, Responsable de mission protection de l'eau Groupement des Agriculteurs Biologiques du Nord Pas de Calais

Adelphé de Taxis du Poët, mis à disposition par la Caisse des Dépôts et Consignation pour le développement des Scic

Catherine Friedrich, responsable du service études à la CG Scop

Etaient excusés :

Stéphane Adam, Coordinateur du pôle "Patrimoine et Développement durable" à la Fédération des parcs Naturels Régionaux

Elsa Delcombel, Chef du bureau de la stratégie environnementale et du changement climatique, Ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire

Jean Grellier, Député des deux Sèvres

Eric Malatray, Elu et représentant de l'association Beaujolais Vert (membre de la Scic Erare)

Bernard Paranque, Délégué Général à l'EuroMéditerranée

Céline Thomas, gérante de la Scic Rhizobiôme

Thierry Ruf, géographe de l'IRD Montpellier, conseiller municipal de la ville de Jacou, délégué à l'eau

Anne le Strat, Adjointe au maire de la Ville de Paris chargée de l'eau, présidente de la régie Eau de Paris

Noëlle Tatich, présidente de l'association Inter-Réseaux Scic

ANNEXE 5 - Liste des graphiques, des tableaux, et des figures

Figure 1. Le prix moyen de l'eau par département en 2008 (p. 12)

Source : Commissariat Général au Développement Durable

Figure 2. Les 6 agences de l'eau (p.15)

Source : Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse

Tableau 1. La composition des comités de bassin (p.16)

Source : Code de l'environnement, Article D 213-17, crée par le décret n°2007-980 du 15 mai 2007

Figure 3. Population desservie en eau par un service délégué ou direct (p.23)

Source : Christelle Pezon, 2000

Figure 4. Les procédures de mise en concurrence entre 1998 et 2010 (p.26)

Source : Engref 1998-2004, TNS-Sofres 2005-2006, enquête opérateurs depuis 2007 pour le Rapport BIPE / FP2E

Tableau 2. SAGE en octobre 2011 (p.37)

Source : ministère chargé de l'Environnement, Gest'eau - traitements SOeS, novembre 2011

Figure 5. Les aires d'intervention des EPTB en 2003 (p.38)

Source : Giblin Béatrice, « L'eau : une question géopolitique, en France aussi », Hérodote, 2003/3, n°110, p.27

Graphique 1. L'évolution des Scic depuis leur création jusqu'en 2012 (p. 46)

Source : CG Scop au 31mai 2013

Graphique 2. Type de collectivités présentes dans les Scic (p.47)

Source : CG Scop, 2011

Graphique 3. Les différentes catégories d'associés (p.49)

Source CG Scop, 2011

Graphique 4. Répartition de l'activité des Scic (p.52)

Source CG Scop, 2011

Graphique 5. Type de relations entre les Scic et les collectivités publiques (p.54)

Source : CG Scop, 2011

Figure 6. L'exemple d'une Scic gérant le service public d'eau (p.72)

Figure 7. Rétro-planning de la délégation coopérative (p.73)

Figure 8 - Concentration totale en pesticides dans les cours d'eau - moyenne de 2007 à 2009 p.78

Source : Agence de l'eau - Offices de l'eau, 2010, Traitements : SOeS, 2011

Figure 9 - Plan du programme Aqua Domitia (p.82)

Source : Dossier du Maître d'Ouvrage en vue du débat Public

Figure 10 - Les 12 sites pilotes «Eau et Bio» (p.95)

Source : FNAB

Figure 11 - Le modèle économique d'une Scic sur la qualité de l'eau (p.104)

ANNEXE 6 - Entretien Henri Coing – Mercredi 6 mars de 12h30 à 14h

Présentation de ma démarche et de mon objet d'étude sur la Scic et l'eau.

Vous êtes à UFC-Que choisir depuis combien de temps ? Pourquoi travaillez-vous sur la question de l'eau ?

H. COING – Ça va faire à peu près 10 ans. UFC est une fédération d'associations locales. J'ai travaillé pas mal sur les services urbains en particulier eau, assainissement, transport (etc.) sur le plan professionnel. Quand j'ai pris ma retraite j'ai eu envie de voir cela d'un autre point de vue, d'un autre côté. D'où mon entrée à l'UFC. Je fais deux choses différentes à l'UFC : je reçois les gens pour les aider sur leur problème de consommation. Mon autre tâche c'est de représenter les usagers au Comité Consultatif des Services Publics Locaux de Paris, à l'observatoire de l'eau de Paris et je représente les consommateurs au sein du CA de la régie Eau de Paris.

A la régie, vous y êtes dès le début ?

Oui. Sauf que tout à fait au début, les membres non élus et non salariés du conseil n'avaient que voie consultative. Je suis rentré au conseil mi 2009, et nous avons eu voie délibérative à partir de fin 2011, début 2012. UFC était assez réticente à avoir une voie délibérative. Mais la demande explicite de la mairie a finalement été acceptée. La crainte de tous les mouvements de ce genre c'est de se faire phagocyter. Au sein d'un CA ce n'est pas facile de garder la distance nécessaire, à force de connaître les problèmes de l'intérieur on adopte facilement le point de vue de l'intérieur.

Qui est venu vous chercher ?

C'est la mairie de Paris.

Comment se passe la vie du CA ? Ce n'est pas trop difficile de se faire une place dans un CA avec de nombreux élus ?

Ce n'est pas difficile de se faire une place. Cela tient à la personnalité d'Anne le Strat. Le CA peut être une simple chambre d'enregistrement. Celui d'Eau de Paris actuellement ne fonctionne pas comme ça. C'est vraiment un endroit de délibération et de décision. Souvent sur les dossiers importants on a une première réunion dans laquelle on décortique le dossier et c'est seulement à la réunion suivante que la décision est prise. Cela laisse le temps de s'informer et de réagir et que cette réaction puisse avoir un effet sur l'élaboration de la résolution. Il y a des CA qui ne servent à rien. Les élus sont majoritaires et peuvent à eux seuls emporter toutes les décisions s'ils le veulent. Au sein d'Eau de Paris les élus d'opposition ont des positions qui ne sont pas celles de la Mairie de Paris. Ils n'étaient pas favorables à la remunicipalisation et sur un certain nombre de dossiers ils votent contre ou s'abstiennent. Il y a eu récemment un vote où la résolution est passée sur le fil du rasoir. Donc ce n'est pas gagné. Ce n'est pas une simple chambre d'enregistrement.

Il y a une volonté de la mairie et en particulier d'Anne Le Strat de développer les débats publics sur l'eau. D'où la présence de l'observatoire de l'eau ou de la conférence du consensus sur l'eau potable. Paris est un cas très particulier, il y a un double réseau d'eau potable et d'eau non potable. C'est un héritage du passé. Beaucoup de techniciens de la ville pensaient qu'il fallait abandonner petit à petit le second qui avait perdu sa justification historique. Il y a des gens qui pensaient le contraire. La conférence du consensus a été organisée et a duré plusieurs mois, avec des débats publics. La décision prise par la Mairie n'était finalement pas celle souhaitée des services techniques.

Autre exemple, il y a un grand débat sur la tarification de l'eau, en particulier progressive ou sociale. Un groupe de travail a été créé qui travaille depuis presque 1 an. Il a étudié toute une série d'expériences en France et à l'étranger. Il a consulté certaines organisations. Il va remettre ses recommandations à la mairie dans un mois. Là aussi, il y a toute une préparation de la décision qui se fait avec une véritable consultation. Le CA Eau de Paris fonctionne un peu sur ce modèle. Il y a vraiment une volonté que les décisions importantes soient débattues.

- Sur la tarification, quel changement a été opéré avec le transfert en régie ?

Pas de changement concernant la part fixe et la part variable. C'est un problème très compliqué. Il n'est pas question dans la tradition française de différencier les tarifs. Il y a des problèmes techniques considérables. Il y a une crainte que les effets pervers dominent les effets favorables. Il y aura une décision prochaine.

- Présentation de l'exemple de la tarification progressive de la régie Eau des lacs de l'Essonne.

À Paris il y a toujours une part fixe mais qui est très faible. Dans la plupart des immeubles, il y a un seul compteur et une seule facture puis c'est réparti entre les membres de la co-propriété par le Syndic. Eau de Paris connaît les clients mais pas les usagers.

Mais je n'avais jamais pensé à une structure coopérative pour un service d'eau. Ça existe dans le monde bien sûr. C'est très souvent des structures montées spécifiquement dans des quartiers pauvres, dans des contextes assez particuliers. Mais un service... Ce qu'il y a c'est qu'en France la compétence eau est municipale. En Colombie, on peut avoir un prestataire pour un groupe d'habitant, un quartier, et la municipalité n'a rien à dire. Le monopole de la compétence est municipal. Après c'est sous une délégation.

- Présentation de la Scic : présentation du multi sociétariat.

Comme dans une SEM. Je veux dire du point de vue de la collectivité locale, c'est le même schéma avec sa responsabilité d'autorité organisatrice et sa présence dans le prestataire.

- La Scic permet de faire partager les décisions, d'ouvrir le débat public.

H. COING – Le service d'eau est un système techniquement complexe. C'est frappant dans une ville comme Paris. Le point de départ de Paris, c'était la SAGEP, SEM, qui faisait le traitement et le transport. Les salariés Eau de Paris sont vraiment les salariés d'une entreprise industrielle. La dimension industrielle du service est vraiment importante. Evidemment, tout dépend de la taille et de sa complexité technique. À Eau de Paris on a vraiment à faire à un système industriel complexe qui a ses contraintes et ses logiques.

- Avec la Scic on est certainement sur un territoire limité.

J'attire votre attention sur une dimension. Les grands groupes type Suez, Veolia ont un avantage évident lié à la taille et à la diversité des contrats qui leur permet de mutualiser pas mal de chose. On s'aperçoit que c'est une dimension importante du problème. Tout simplement en terme de compétence technique du personnel. Il y a quand même un très grand nombre de métiers différents dans une entreprise d'eau. Il y a une mutualisation régionale chez Veolia ou Suez. De même, il y a des investissements qui sont amortis, je pense en particulier à l'informatique, qui joue un rôle extraordinairement important aujourd'hui. Nous l'avons vu quand Eau de Paris a décidé de changer de système informatique et de ne pas reprendre les systèmes des entreprises privées, elle a donc lancé un appel d'offre, nous avons eu trois réponses : Suez, Veolia, régie d'électricité de Strasbourg qui voulait se lancer dans l'eau sans expérience. Elle a élaboré un logiciel qu'elle a proposé à Eau de Paris mais comme c'était le premier client, le prix était largement supérieur aux autres logiciels. Derrière il y a la question extrêmement importante et difficile de la maîtrise de la technologie par les entreprises privées et de la difficulté pour une entreprise publique de créer les mêmes effets d'économie d'échelle et d'acquérir un niveau de maîtrise comparable. Une des grosses difficultés des petites structures c'est que pour diagnostiquer les problèmes et faire les choix d'investissement ils sont très dépendants des bureaux d'études qui sont dans les grands groupes et dont les intérêts ne sont pas les mêmes que les collectivités. Ils poussent à augmenter les traitements avec des solutions les plus coûteuses. Pour contre balancer il faut une expertise qui est difficile à obtenir dans une collectivité isolée.

D'où un des objectifs de Eau de Paris, d'une part de se doter d'une maîtrise d'ouvrage suffisamment forte. Et c'est plus facile à l'échelle Eau de Paris. Ensuite développer une activité de recherche et développement en collaboration avec des universités. Il y a un pôle autour de l'ancienne usine d'Evry qui est en cours de développement, et de créer une structure rassemblant

les régies en France. Pour d'une part renforcer la puissance de lobby et voir comment il serait possible de renforcer la capacité publique d'expertise.

La question que vous posez est inséparable de la question du renforcement des liens entre gestionnaire publique ou équivalents et des moyens dont ils pourront se doter pour répondre à ces questions là.

Même à l'échelle de Paris se pose la question d'un laboratoire indépendant pour les analyses. Elle se pose ailleurs aussi. Tout ce qui relève des analyses, s'est beaucoup développé technologiquement ces dernières années générant des besoins avec des investissements lourds, avec des concentrations accélérées dans le secteur où l'on va se retrouver avec trois quatre acteurs maximums là où il y en avait des dizaines. Il y a une guerre des prix horribles. Actuellement le coût du laboratoire de Paris est plus cher que le marché. Maintenir le laboratoire Eau de Paris c'est un pari sur l'avenir. A court terme, ce ne serait pas raisonnable.

- Au niveau du transfert, quels ont été les bouleversements ?

Je n'ai pas connu les premières phases. Je suis arrivé il y avait déjà les négociations presque terminées et les principales décisions étaient déjà prises.

- Ça a été une bataille assez longue avec Veolia et Suez ?

Oui, notamment à cause du problème informatique. La ville de Paris s'est rendu compte assez vite que ça n'avait pas de sens de racheter les deux systèmes différents et incompatibles. Le prix était trop cher et il n'était pas si performant, un peu obsolète, et certainement du mal à les faire évoluer. Sans système informatique on ne peut pas faire la facturation. Ce qui a conduit à repousser le retour en régie, à créer une période transitoire pendant laquelle des contrats à court terme ont été repassés pour faire la même chose. En renégociant, on a d'ailleurs vu qu'il pouvait baisser les prix. En gros, ça c'est pas trop mal passé.

- Pour les équipes, par contre ?

La loi oblige, lors d'un changement de mode de gestion, le nouveau gestionnaire de reprendre toute personne qui le souhaite bien entendu. Ça s'applique mécaniquement.

L'expérience montre que c'est un peu compliqué. Dans les groupes comme ça il n'est pas facile de définir les périmètres exacts de chaque personnel du fait de la mutualisation. Deuxièmement, la question c'est de savoir qui veut venir. Autant chez les ouvriers, les employés ils sont pratiquement tous venus autant chez les cadres ils ne sont pas tous venus. Les grands groupes proposent souvent des carrières, des perspectives d'évolution plus riches pour les cadres. Il y a des équipes qui sont arrivées décapitées. Il a fallu embaucher, c'est une double difficulté à intégrer des gens ayant une autre culture d'entreprise, et intégrer des cadres de l'extérieur.

De plus, il y a eu quelques entourloupes des entreprises privées, comme par exemple satisfaire des revendications toujours refusées jusque là : revalorisation de point, en nommant certains cadres, en amenant à la dernière minute des gens qui travaillaient ailleurs dont ils voulaient se débarrasser. Les problèmes de transition sont compliqués, longs.

- La régie de Paris est elle encore dans cette phase de transition ?

Elle est en train d'en sortir mais il y a bien 3/4 ans de transition. En terme de gestion des Ressources Humaines, intégrer des gens de tout horizon (entreprises privées, SEM, fonctionnaire, nouveaux embauchés), et arriver à renégocier un contrat collectif, en homogénéisant des situations très différentes, ce n'est pas facile.

La reprise en régie met en évidence que la production/transport/traitement était complètement séparé de la distribution. L'assainissement est resté un service municipal.

Il y a pas mal de chose en cours comme des changements d'organisation dont la plupart sont liés à la nécessité de faire travailler ensemble des gens qui ont tendance à ne pas travailler ensemble : les services techniques et administratifs.

- A Paris, quel est le niveau de la déperdition d'eau ?

Beaucoup moins qu'ailleurs pour une raison technique et historique. Plus de 80% du réseau se trouve dans les égouts, qui sont visitables. Ce qui rend facile l'identification des fuites, le repérage et la réparation. C'est un gros avantage ce qui fait que les statistiques de rendement de réseau sont merveilleuses à Paris.

Je reviens à la question de la coopération et de la taille des opérateurs. Un des groupes de travail mis en place par le PS sur l'eau a publié sur internet son rapport dont le rédacteur est Marc Laimé. Ces groupes de travail n'engageaient pas le PS. Je pense que le PS et le gouvernement ne partagent pas toutes les idées de ce rapport. Mais c'est un rapport intéressant qui pose de façon carrée certaines questions en particulier celle de la taille. Ils recommandent plutôt une séparation production/traitement/transport avec la création d'entité de taille importante départementale ou régionale. Cela en séparant la distribution. Dans l'agenda politique, dans les années qui viennent, ce problème sera sur le sommet de la pile, c'est inévitable. Votre question doit donc être réfléchi en terme de taille. Vous raisonnez vous avez raison en disant que ça ne concerne pas vraiment les très grandes villes. Mais justement tout le reste c'est là où ça va bouger. Rien n'est écrit d'avance mais il faut inscrire la réflexion dans le cadre de cette redistribution quant aux périmètres des réseaux. C'est la question de l'échelle qui va être traitée.

- Pour vous quelle serait la place de la Scic dans le paysage de l'eau ? Sur les zones de captage, pour la protection des ressources ?

Alors là il y a toute l'expérience historique de gestion de l'eau coopérative mais pas au sens juridique du terme, des coopérations pour la gestion de l'eau. En France, comme expérience historique intéressante il y a Grenoble avec des syndicats de riverains et le Nord avec toute la plaine entre Lille et Dunkerque, une plaine inondable qui a été longtemps un milieu humide. La zone a été drainée et asséchée. La gestion de ces systèmes de drainage repose des structures coopératives. Il y a une littérature sur cela. Ce sont des expériences anciennes mais qui fonctionnent encore. Posez cette question à Bernard Baraqué et à Anne Le Strat.

50% de l'eau de Paris vient d'eau souterraine en Seine et Marne, dans l'Yonne dans l'Eure, sur la base de droit d'eau qui date du 19 siècle sous Napoléon III qui ne s'embarrassait pas des avis de chacun. Paris a eu un comportement quasi colonial vis-à-vis de ces territoires. Maintenant ça ne marche plus. Un objectif important d'Eau de Paris c'est de développer avec les partenaires dans les zones où l'on va chercher l'eau, une forme de coopération, de travail en commun qui ne soit pas de type ancien. Qui soit du type si possible gagnant-gagnant en négociant une sorte de politique durable de la ressource dans la région qui puisse satisfaire les intérêts de toutes les parties prenantes. Autrefois le problème des zones de captage se résolvait uniquement en terme de foncier, en achetant des terrains. Mais on n'en a pas acheté beaucoup. Il y a une politique qui s'esquisse actuellement dans Eau de Paris qui est ambitieuse mais dont les réalisations sont encore modestes y compris avec une équipe nouvellement formée. Avant il y avait des ingénieurs chargés des eaux souterraines. Maintenant il y a une équipe qui est chargée de tout cet aspect gestion commune de la ressource et négociation avec les parties prenantes. Ça passe par l'aide à l'agriculture biologique, ça passe par le financement de conseiller agricole, ça passe par tout un tas de chose. Ça passe par des accords avec des départements, des communes ou des communautés de communes, des montages à chaque fois ad hoc, avec des usines à gaz en terme de financement. Tout le monde sent que l'on bricole dans ce domaine là. On a des mécanismes lourds pour des résultats modestes. Là il y a un champ d'expérimentation d'innovation qui est important et difficile.

Vous pouvez lui (Anne Le Strat) demander de rencontrer les gens des eaux souterraines en charge de ces questions là. C'est un noyau récent de départ. Avec la question qui se pose jusqu'où aller ? La question n'est pas claire du tout. L'enjeu est par contre très clair et clairement défini : passer progressivement d'une politique curative à une pratique préventive. Dépenser en amont ce que l'on n'aura plus besoin de dépenser en traitement.

Il y a deux difficultés majeurs, comme le préventif c'est du long terme il faut à la fois payer le curatif et le préventif. Double peine. Et la seconde difficulté, ça comporte une grosse part d'action

sur l'agriculture et ça politiquement c'est compliqué. Eau de Paris se pose plein de question sur les frontières et les limites de son intervention. Je suis en désaccord sur certains points. Théoriquement il devrait y avoir une action coopérative pour faire converger les actions en restant dans le rôle de chacun. Mais dans la pratique pour inciter les acteurs, il faut parfois sortir de son rôle théorique.

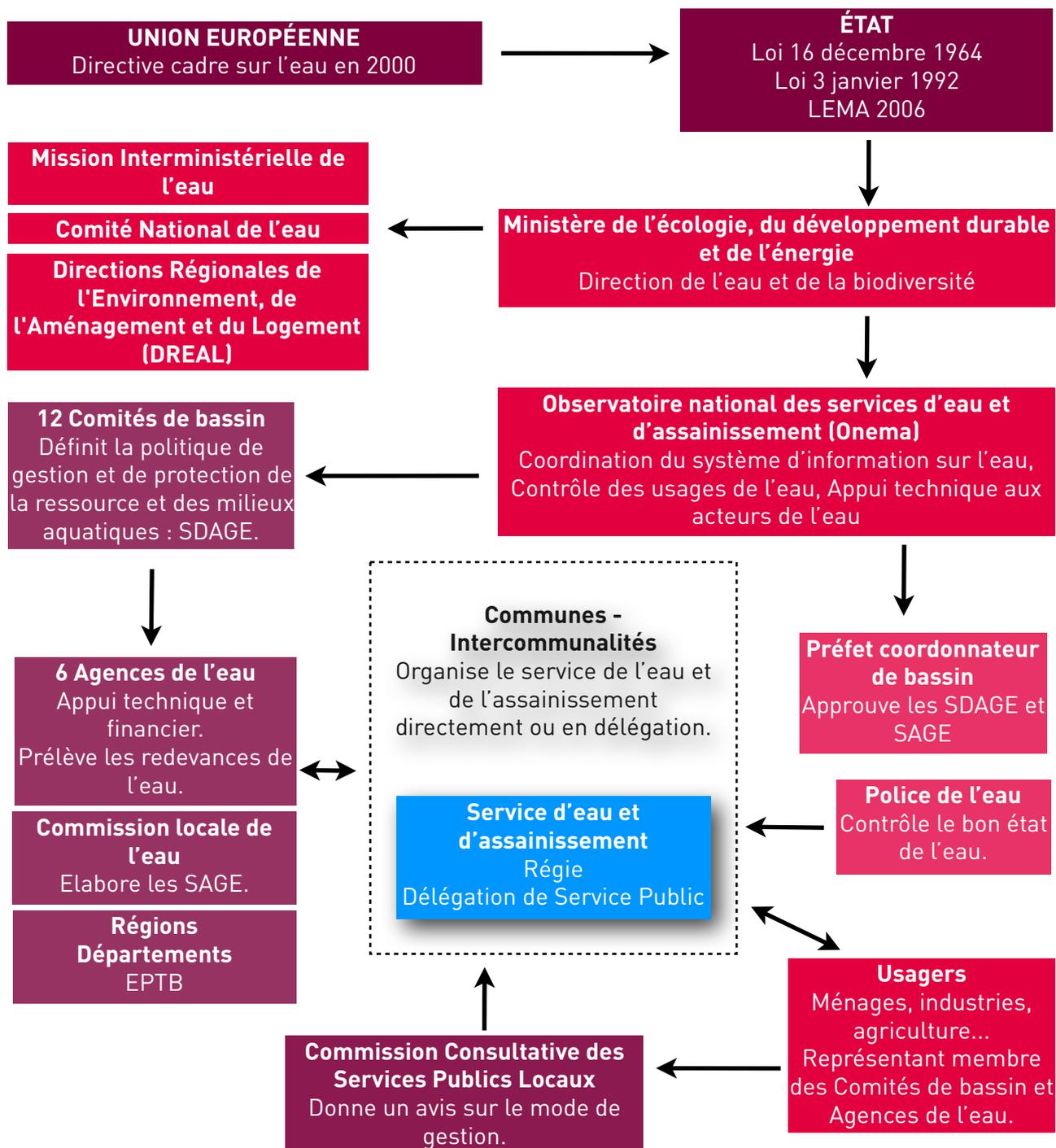
- Quel est le niveau de connaissance de la régie Eau de Paris par les Parisiens ?

Le pourcentage de parisiens qui ne se sont pas rendus compte du changement me paraît très élevé. C'est du en partie au fait que la plupart des parisiens n'ont jamais vu une facture d'eau. Ils ne savent pas qui s'occupent de ça. Tant qu'il n'y a pas de problème... On n'est pas concerné directement. On paye ses charges de co-propriété, on ne sait pas que les charges d'eau sont incluses dedans.

Pour conclure, le retour à la régie c'est un réinvestissement de l'eau comme un domaine politique. Il ne suffit pas d'en vouloir aux délégataires privés, pour assumer la reprise il faut savoir pourquoi. C'est entre autre la redéfinition d'un service public de l'eau multi-dimensionnel.

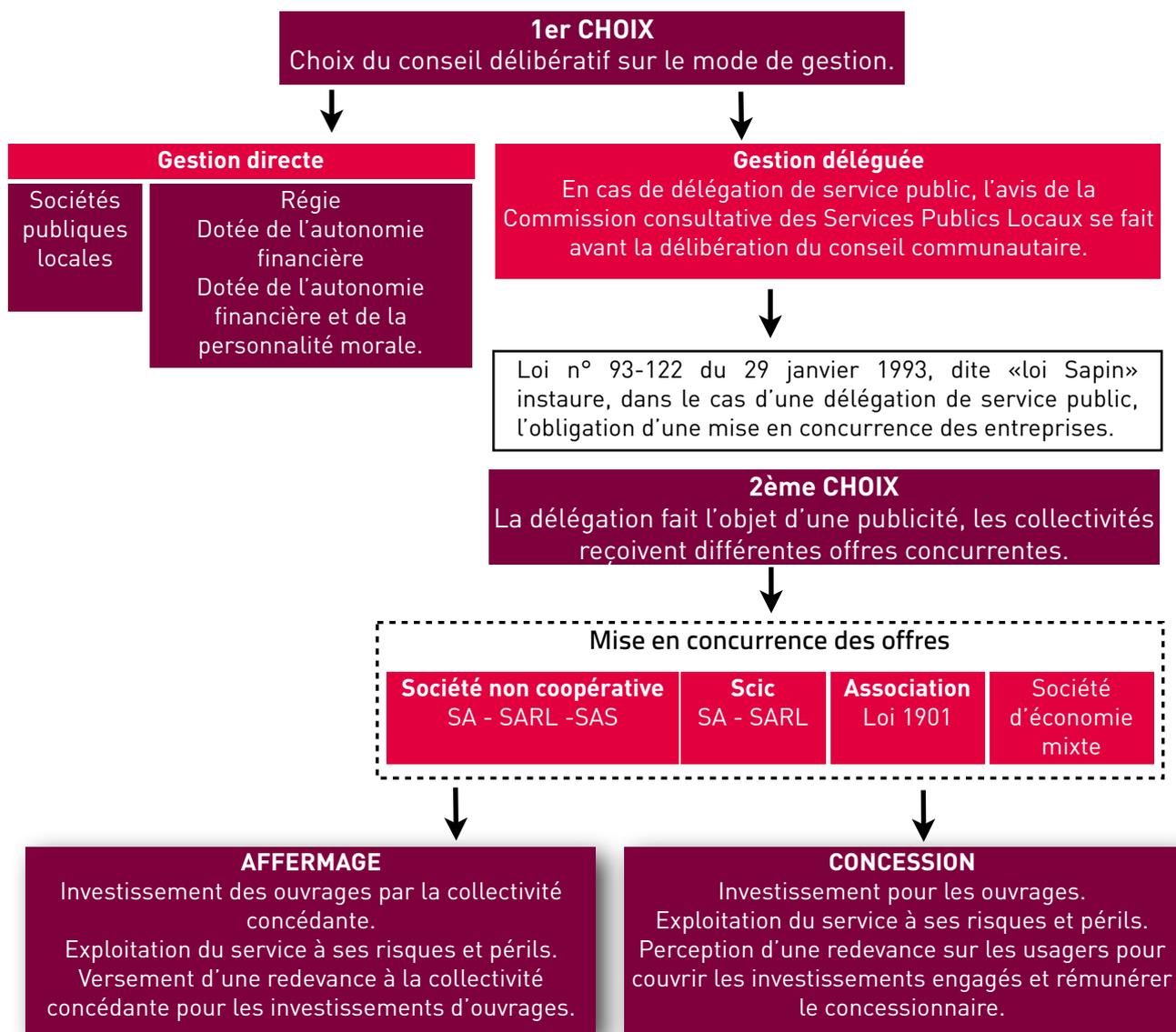
ANNEXE 7 - Schéma général de l'organisation de l'eau en France

(Source : Jean Huet)



ANNEXE 8 - Procédure de délégation de service public

(Source : Jean Huet)



GLOSSAIRE

CGE : Compagnie Générale des Eaux
CLE : Commission Locale de l'Eau
CG Scop : Confédération Générale des Sociétés coopératives et participatives
CNDP : Commission Nationale du Débat Public
CPDP : Commission Particulière du Débat Public
DCE : Directive cadre sur l'eau
DSP : Délégation de Service Public
DCSP : Délégation Coopérative de Service Public
EBS : Entreprise à But Social
EPTB : Etablissements Publics Territoriaux de Bassins
Erare : Etablissement Relais d'Accompagnement Rural pour l'Environnement
ESS : Economie Sociale et Solidaire
Feader : Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural
Fnab : Fédération Nationale des Agriculteurs Biologiques
FN Cuma : Fédération Nationale des Coopératives d'utilisation du matériel agricole
Gabnor : Groupement des agriculteurs biologiques du Nord-Pas de Calais
Lema : Loi sur l'eau et les milieux aquatiques
MAE : Mesures Agro-Environnementales
MAET : Mesures Agro-Environnementales Territorialisées
MEDDE : Ministère de l'Environnement, du Développement Durable et de l'Energie
MIE : Mission Interministérielle de l'Eau
Onema : Office national de l'eau et des milieux aquatiques
PPI : Périmètres de Protection Immédiate
PPE : Périmètres de Protection Eloignée
PPR : Périmètres de Protection Rapprochée
RMC : Rhône-Méditerranée-Corse
SAGE : Schéma d'Aménagement des eaux
SA : Société Anonyme
SARL : Société Anonyme à Responsabilité limitée
SAU : Surface Agricole Utile
Scic : Société coopérative d'intérêt collectif
Scop : Société coopérative de production
SDAGE : Schémas directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SIEG : Service d'Intérêt Economique Général
SPL : Sociétés Publiques Locales
UR Scop : Unions Régionales des Sociétés coopératives et participatives

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements	p.2
Sommaire	p.3
Introduction	p.4
PARTIE 1 : Les différents niveaux de la politique publique de l'eau : orientations, modalités de gestion et enjeux	p.9
1.1. De la commune à la communauté européenne	p.11
1.1.1. Généralités sur les services d'eau en France	p.11
1.1.2. L'affirmation du bassin-versant	p.14
1.1.3. Le bon état écologique et le service d'intérêt général	p.18
1.2. Entre privé et public	p.21
1.2.1. La suprématie de la délégation de service public	p.21
1.2.2. Le fonctionnement de la délégation de service public	p.24
1.2.3. Vers une « remunicipalisation » ?	p.27
1.3. La géopolitique de l'eau	p.31
1.3.1. Entre l'Etat et le bassin versant	p.31
1.3.2. Au sein des bassins versants	p.34
1.3.3. Les citoyens noyés dans l'organisation de l'eau	p.39
PARTIE 2 : La coopération dans le petit cycle de l'eau	p.42
2.1. La Scic, une société moderne	p.44
2.1.1. La structure générale d'une Scic	p.44
2.1.2. Du mono-sociétariat au multi-sociétariat	p.48
2.1.3. Les termes du pacte de la Scic	p.50
2.2. Les prémices de la « Scic et l'eau »	p.53
2.2.1. Un contexte favorable	p.53
2.2.2. Des limites pour les élus	p.55
2.2.3. Les difficultés d'ordre politique et technique	p.59
2.3. La « délégation coopérative »	p.63

2.3.1. Définition de la « délégation coopérative »	p.63
2.3.2. Une nouvelle gouvernance locale de l'eau	p.65
2.3.3. Un modèle économique et politique à construire	p.69

PARTIE 3 : Quelle coopération dans le grand cycle de l'eau ? **p.74**

3.1. Guérir plutôt que prévenir... **p.76**

3.1.1. L'état des lieux	p.76
3.1.2. Les réponses curatives et palliatives	p.79
3.1.3. L'exemple languedocien : Aqua Domitia	p.81

3.2. ... ou prévenir plutôt que guérir ? **p.85**

3.2.1. L'émergence difficile de la prévention	p.85
3.2.2. Regard sur les expériences étrangères	p.90
3.2.3. Les expériences françaises	p.93

3.3. La réponse coopérative **p.97**

3.3.1. Une nouvelle voie pour la coopération et l'eau	p.97
3.3.2. L'intérêt de l'utilisation du statut coopératif	p.99
3.3.3. Un modèle à inventer	p.101

Conclusion **p.106**

Bibliographie **p.108**

ANNEXE 1 - Activités dans le cadre de l'apprentissage	p.112
ANNEXE 2 - Liste des entretiens	p.113
ANNEXE 3 - Programme de la réunion de travail du mardi 16 juillet	p.114
ANNEXE 4 - Liste des participants à la réunion de travail du 16 juillet	p.115
ANNEXE 5 - Liste des graphiques, des tableaux, et des figures	p.116
ANNEXE 6 - Entretien Henri Coing – Mercredi 6 mars de 12h30 à 14h	p.117
ANNEXE 7 - Schéma général de l'organisation de l'eau en France	p.122
ANNEXE 8 - Procédure de délégation de service public	p.123

Glossaire **p.124**

Mémoire de Jean Huet
Quel(s) apport(s) des Sociétés coopératives d'intérêt collectif
dans la gestion de l'eau ?
Septembre 2013, 126p.

Résumé

«Or bleu», L'EAU est une ressource naturelle précieuse, vitale dont le partage s'avère souvent conflictuel. Nous la consommons quotidiennement mais sans connaître la distribution des rôles qui se joue derrière notre robinet. Affaire de tous, l'eau se présente comme un bien commun dont chacun est en droit de disposer. Pourtant son usage cause des tensions et des rivalités (Otrom, 2009). Aussi, l'exploitation de l'eau pour l'industrie, l'agriculture et la consommation domestique peut prétendre à une gestion plus coopérative. Dans une perspective collective de l'eau, nous proposons d'utiliser un statut récent, la Société coopérative d'intérêt collectif (Scic), apparu en 2001, qui ouvre la voie du multi-sociétariat et du désintéressement.

Notre travail s'articulera autour de deux hypothèses qui nous permettront de démontrer l'apport de la coopération pour la gestion de l'eau. S'agissant de la distribution de l'eau potable, nous développerons le concept de la « délégation coopérative » des services publics, c'est-à-dire une gestion décloisonnant les frontières du « tout-privé » et du « tout-public » ouvrant ainsi une perspective nouvelle de participation des usagers. Cette première hypothèse concernera donc le petit cycle de l'eau. Et pour son cycle naturel, dit le grand cycle de l'eau, notre enquête de terrain nous conduira à formuler une autre hypothèse par laquelle nous démontrerons l'apport que constituerait la coopération et que nous n'avions pas identifié initialement. Car en effet, le maintien d'une qualité de l'eau potable ne peut se faire sans un dialogue entre ceux qui polluent, et ceux qui la consomment et subissent sa pollution. Un effort de partenariat, souhaité par toutes et tous, ouvrirait ainsi la voie d'une formule coopérative de gestion de l'eau, où l'association de toutes les parties-prenantes dans une Scic aurait le mérite de mettre en présence des intérêts divergents et peut-être de les faire converger.

Mots clés

Sociétés coopératives d'intérêt collectif, eau, qualité, délégation de service public, multi-sociétariat, territoire, service public, bien commun.

Mémoire réalisé en parallèle d'un contrat d'apprentissage à la Confédération générale des Sociétés Coopératives et Participatives (CG Scop) de septembre 2012 à septembre 2013.

37 rue Jean Leclaire
75 017 PARIS

Maître d'apprentissage : Alix Margado, délégué innovation à la CG Scop