Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Dossier 7 | 2006

Proximité et environnement

Les recompositions territoriales de l'action publique à l'aune de la proximité

Le cas de la gestion des eaux de pluie en ville

Catherine Carré, Eleni Chouli et José Frédéric Deroubaix

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/2674>

DOI : 10.4000/developpementdurable.2674

ISSN : 1772-9971

Éditeur

Association DD&T

Référence électronique

Catherine Carré, Eleni Chouli et José Frédéric Deroubaix, « Les recompositions territoriales de l'action publique à l'aune de la proximité », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 7 | 2006, mis en ligne le 09 novembre 2010, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/2674> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.2674

Ce document a été généré automatiquement le 1 mai 2019.

Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

Les recompositions territoriales de l'action publique à l'aune de la proximité

Le cas de la gestion des eaux de pluie en ville

Catherine Carré, Eleni Chouli et José Frédéric Deroubaix

- 1 En 2001, le symposium sur *Les nouvelles frontières de la gestion urbaine de l'eau*, organisé sous l'égide de l'UNESCO, débutait par une injonction à changer de paradigme pour répondre aux défis d'une gestion durable de la ressource en eau (Maksimovi et al., 2001). Aux scientifiques et professionnels de l'eau réunis, il était demandé d'imaginer et de mettre en œuvre des dispositifs plus appropriés aux territoires, mieux adaptés, abordables par tous, et d'encourager l'implication des organisations de la société civile et des usagers de l'eau. La proximité, sous tous ses aspects, était ainsi investie de toutes les qualités.
- 2 Les travaux d'économie spatiale développent la catégorie de proximité pour analyser des objets qui dépassent les seules rencontres productives, tel que le développement local (Beaurain, Maillefert, 2004). Jean Pierre Gilly et Jacques Perrat utilisent la proximité pour analyser les territoires comme « *construit socio économique produit par des interactions entre les acteurs locaux* » (Gilly, Perrat, 2003). De même les travaux de science politique, qui se concentrent sur les questions de la (re)territorialisation des politiques publiques (Massardier, 2003), invitent à considérer l'action publique comme l'élément pivot de la construction de la coordination des acteurs à l'échelon local, tout en participant aussi aux interactions éventuelles avec des échelons plus globaux (Balme, Faure, Mabileau, 1999). L'entrée par la proximité en hydrologie urbaine demeure elle encore neuve. La proximité est une métaphore qui reste à construire en tant que catégories analytique et opératoire.
- 3 Nous userons ici de la notion de proximité pour essayer de comprendre et de prendre la mesure des mutations qui affectent le champ de l'assainissement et qui vont avoir pour effet de changer le rapport au territoire de ceux qui l'occupent. C'est particulièrement vrai pour la gestion des eaux pluviales urbaines qui, dans les pays développés comme dans les pays en développement, est en train de changer de statut. Considérée pendant

des années comme une seule technique de réseaux, dont la résolution nécessitait simplement de poser des tuyaux, la gestion des eaux pluviales tend à devenir l'une des dimensions fortes de l'aménagement urbain et de la gestion des milieux aquatiques. Pour obtenir des aménageurs et de leurs propres services techniques que les eaux de pluie soient désormais stockées, voire infiltrées, chez les particuliers comme dans les lieux publics, les collectivités ont dû apprendre à dialoguer avec l'ensemble des acteurs urbains et mettre en place des actions éducatives auprès des habitants : en un mot, les services d'assainissement ont dû publiciser leurs actions. Articulée autour des concepts de contrôle à la source et de gestion intégrée, la gestion de temps de pluie s'avère un objet privilégié pour observer les usages de la proximité comme principe de gouvernance locale.

- 4 La présente contribution vise à analyser la signification et l'ampleur des glissements ou des renversements conceptuels induits par le changement des pratiques d'assainissement depuis l'introduction des premières techniques alternatives au réseau en France il y a maintenant 30 ans¹. Notre analyse s'appuiera sur l'existence d'un matériau important fourni par le programme européen de recherche DayWater², sur la décision dans la gestion de l'assainissement urbain. Ce programme implique de nombreux praticiens privés et publics, associés au développement d'un outil d'aide à la décision pour le contrôle à la source de eaux de pluie. Leurs témoignages ont permis d'explicitier l'évolution de leurs pratiques et d'apprécier les rationalités mises en œuvre dans ces mutations. Le cas du département de la Seine Saint Denis sera plus particulièrement développé ; il apparaît exemplaire tant du point de vue du nombre de projets innovants portés par cette collectivité que par sa capacité à les faire connaître. On les retrouve d'ailleurs dans un nombre croissant de communications lors de colloques spécifiques à l'assainissement pluvial, comme Novatech, ou le carrefour des gestions locales de l'eau à Rennes, qui nous serviront de matériels secondaires d'analyse.
- 5 Pour comprendre les significations de ces politiques locales d'assainissement, on utilisera dans un premier temps la proximité comme outil d'analyse. On évaluera ensuite l'ampleur de ce changement dans les politiques locales d'assainissement en ayant cette fois recours à la proximité comme outil d'évaluation. L'article montrera que la proximité s'affirme comme une des composantes clés de cette gestion durable de l'assainissement urbain, une proximité qui se décline autant dans son volet géographique qu'organisationnel³. La gestion urbaine de l'eau pose comme toute gestion publique territoriale la question de la capacité des acteurs à construire des accords durables. Mais, il indiquera dans une troisième partie comment un certain nombre de contraintes techniques et politiques maintiennent un fonctionnement sectorisé du travail, une approche des projets cloisonnée par service ou métier. Enfin on tentera de montrer comment la proximité est, ou peut être, promue comme mode d'action publique afin de donner du sens aux politiques locales de développement durable.

1. Le contrôle à la source : une nouvelle gestion de proximité des eaux urbaines

- 6 Depuis plusieurs décennies, les agglomérations urbaines sont confrontées à de graves dysfonctionnements en partie provoqués par un traitement inapproprié des eaux de pluie : inondations par insuffisance des réseaux, rejets de temps de pluie dégradant la qualité des milieux récepteurs. Afin de diminuer les coûts du contrôle des eaux pluviales

et de limiter les inondations et les rejets, on assiste à un véritable renversement de paradigme. La collecte des eaux pluviales dans un réseau et leur évacuation à l'aval de l'agglomération sont désormais condamnées à être complétées par une gestion de proximité, le plus en amont possible du bassin versant. Ce sont les techniciens de l'eau et de l'assainissement eux-mêmes qui mettent en cause le fonctionnement des services, en refusant de continuer d'équiper les villes et les campagnes selon une seule logique d'offre. À cette « logique de produit » se substitue un nouveau modèle, que certains qualifient « *d'institutionnalisation de l'action collective* » (Duran, Thoenig, 1996). Dans ce modèle, le territoire plus que l'appareil administratif d'Etat constitue désormais le lieu de définition des problèmes publics et des solutions.

1.1 Des solutions territorialisées qui progressent

- 7 Le contrôle à la source suppose d'infiltrer sur place et pas seulement de stocker les eaux pluviales. En Seine Saint-Denis, tout aménageur lorsqu'il met en place une opération de type Zone d'Aménagement Concertée, lotissement ou même un simple Permis de Construire, est soumis à une régulation des eaux pluviales (DEA, 2003). Bureaux d'études et services techniques des collectivités peuvent lui proposer une palette de techniques, à toutes les échelles, depuis les toitures terrasses et les tranchées drainantes jusqu'aux bassins à ciel ouvert ou des noues paysagères, dans des mails piétons et des jardins collectifs. Ces techniques sont dites alternatives au réseau d'assainissement et surtout alternatives à la façon de concevoir l'assainissement. Les techniciens parlent de techniques compensatoires à l'urbanisation. L'idée est de trouver un mode d'urbanisation qui ait le moins d'effet sur le milieu physique en refusant de continuer d'imperméabiliser et de modifier les rivières. En Seine Saint-Denis, le Conseil Général, propriétaire⁴ du réseau d'assainissement a imposé aux aménageurs depuis les années 1980 de ne pas augmenter la quantité d'eau apportée dans les canalisations. Aujourd'hui, 450 dispositifs de retenue ont été réalisés qui représentent 2 000 ha de surface maîtrisée.
- 8 Cependant, rares à ce jour sont les aménageurs ou les bureaux d'étude qui d'emblée proposent le recours aux techniques alternatives dès la conception de leurs projets. Les techniciens des services d'eau et d'assainissement, parfois soutenus par les services de l'urbanisme, ne peuvent faire prévaloir leur point de vue que très tardivement. Ils utilisent les possibilités du code de l'urbanisme pour faire inscrire, par les services d'urbanisme, des mesures de limitation d'imperméabilisation dans les PLU (Plans Locaux d'Urbanisme). Cette obligation se traduit malheureusement le plus souvent dans l'opération d'aménagement par un stockage enterré, « accessoire » de la voirie et des réseaux divers.
- 9 Pour assurer la durabilité des ouvrages de stockage, les choix des techniciens des collectivités territoriales les plus innovantes se sont portés au contraire vers des aménagements à ciel ouvert, visibles et intégrés à l'aménagement urbain. Les ouvrages de stockage des eaux pluviales recommandés sont désormais multifonctionnels, à la fois pour des questions de fiabilité – rendus visibles les ouvrages sont mieux entretenus – et de coût – cela permet de valoriser des dépenses importantes en investissement et en fonctionnement en intégrant l'ouvrage dans un projet local. Les praticiens de l'assainissement ressentent alors le besoin de justifier leurs choix techniques, d'une part en se concertant davantage avec les autres services techniques qui participent de la gestion de la ville, et, d'autre part, en s'engageant dans des politiques participatives à

destination du « *grand public* ». En Seine Saint-Denis, les aménagements réalisés par le Conseil Général sont discutés avec les habitants en réfléchissant aux usages en fonction de seuils d'inondabilité différents, selon l'importance des pluies (Maytraud, 2003). Pour l'entretien des ouvrages de stockage, les techniciens des services d'eau et d'assainissement signent des conventions avec les autres acteurs impliqués, comme à Lyon, entre le Grand Lyon et l'université Lyon II, pour l'entretien du terrain de football inondable. L'objectif est de garantir une utilisation raisonnée d'engrais et de pesticides pour protéger la nappe et maintenir l'autorisation de rejets auprès des services de la police de l'eau (Sibeud, 2004).

1.2 Une revendication de proximité à la fois spatiale et organisationnelle

- 10 Du point de vue technique, la proximité revendiquée est d'abord affaire de proximité géographique ou spatiale – retrouver une autonomie de fonctionnement territoriale par le recours à des ouvrages de stockage et d'infiltration. Ce type de proximité paraît aujourd'hui faire l'objet d'un consensus scientifique (Chocat / EURYDICE 92, 1997 ; MEDD-CERTU, 2003).
- 11 Du point de vue organisationnel, l'action collective demeure incertaine. L'insertion des techniques dans les projets territoriaux reste difficile et rare ; en témoigne la tendance des services des collectivités comme des aménageurs à construire des bassins de stockage enterrés plutôt que des noues paysagères. Cette difficulté n'est pas spécifique à l'assainissement mais traverse toute la question de la gestion de l'eau. Eric Grujard (2004) souligne, à propos des conflits autour de barrages et des aménagements hydrauliques dans le sud-ouest français, que « *passer de la gestion des problèmes à la formulation des projets fédérateurs demeure un enjeu majeur de la proximité* ».
- 12 Il faut alors souligner la particularité de l'assainissement par rapport à l'eau ou d'autres sujets environnementaux. Les techniciens demeurent les maîtres du jeu, quand pour l'eau potable ou les déchets, l'irruption des mouvements associatifs a entraîné une mobilisation de l'opinion et une contestation de l'information officielle (Schneier-Madanes, De Gouvello, 2003). Ici, la technicité n'est pas investie par la « *société civile* » ; la proximité est construite par des techniciens en recherche de rationalisation technique, financière et sociale. L'objet technique, désormais visible, doit être adopté par les habitants : la nouveauté du face à face avec les habitants fait que les techniciens ont un besoin de reconnaissance et s'interrogent sur la validité de la technique. On observe la construction d'une « *expertise sociale* », mais presque exclusivement entre les mains des techniciens qui intègrent dans leurs grilles techniques des paramètres économiques et sociaux. Le Conseil Général du Val de Marne a ainsi développé en interne une « *grille d'analyse de ses projets au regard des principes du développement durable* » intégrant des critères tels que la sensibilisation ou l'information du public ou encore les modalités de concertation avec les partenaires⁵.
- 13 De fait, la revendication politique et sociale de la proximité a du mal à s'imposer. Dans la pratique, il faut sortir d'une dichotomie public / privé pour instaurer une gestion partagée sur des espaces publics et privés. Les bassins à ciel ouvert multi-usages, les chaussées réservoirs, etc., supposent des collaborations continues entre les collectivités et les aménageurs ; une gestion pérenne des eaux de pluie implique une information constante des propriétaires publics et privés. Il s'agit donc de penser les aménagements

avec les usagers et de définir avec eux le niveau de risque de pollution comme d'inondation. L'assainissement devient un enjeu de choix collectif, à la fois dans la construction des territoires et dans la négociation d'un risque acceptable de pollution et d'inondation. L'enjeu politique s'avère incertain, dans le cadre d'une politique très générale de développement durable. On reste dans un fonctionnement technocratique, les techniciens continuent de former une coalition avec les élus qui justifient leur décision par les avis qui leur sont transmis.

- 14 L'analyse des changements de pratique dans le champ de l'assainissement renvoie donc à deux types de proximité : une proximité géographique ou spatiale et une proximité organisationnelle. De façon classique, la proximité géographique fait généralement référence à la mesure et à la gestion de la distance. Dès lors, comme le souligne Rallet (1993), la proximité géographique est doublement relative : elle dépend *primo* de l'échelle de référence de l'observateur et *secundo* des autres formes de distances qui séparent les individus. Nous reprenons ici cette acception pour désigner la distance des acteurs aux solutions techniques, qu'il s'agisse des usagers ou des promoteurs de ces techniques. On préférera cependant le terme de proximité spatiale car il s'agit de considérer non seulement les formes de la distance (la distance topographique et la distance sensible ou ressentie) mais aussi les formes de gestion des continuités et discontinuités territoriales (privées-publiques, centralisées-décentralisées) générées par les pratiques d'assainissement.
- 15 Les dispositifs techniques de stockage et de dépollution, sont désormais à la fois plus proches de ceux qui vont avoir à les gérer et davantage à la source des précipitations. Parallèlement, ces dispositifs de contrôle à la source supposent des coopérations stables inédites entre techniciens, élus, usagers et habitants. La proximité organisationnelle désignera ici la mesure de la cohérence des représentations et des règles d'action qui orientent les comportements collectifs institutionnels et inter-institutionnels. Il s'agit maintenant d'évaluer l'effet de la proximité spatiale dans l'efficacité revendiquée des nouvelles pratiques d'assainissement.

2. La proximité spatiale comme facteur d'évaluation des politiques d'assainissement urbain

- 16 En s'appuyant sur les retours d'expériences innovantes des collectivités dans la gestion des eaux de pluie, on peut mettre à jour trois critères qui permettent de juger de la proximité spatiale et d'évaluer l'efficacité des pratiques locales d'assainissement : la visibilité des solutions, la continuité publique/privée, le degré d'autonomie territorial.

2.1 Rendre visibles les solutions

- 17 L'essor des techniques compensatoires a permis de rappeler l'importance de la visibilité dans l'aménagement (urbain comme rural). En recensant les ouvrages de stockage, les services de Seine Saint-Denis se sont rendus compte que 60% des bassins enterrés étaient inconnus des propriétaires et n'étaient donc pas entretenus (DEA, 2003). Les vertus de la visibilité ne résident pas seulement dans la pérennité des dispositifs de stockage. L'eau visible a également une fonction pédagogique (et une finalité citoyenne). Le retour de l'eau en surface, après un siècle et demi d'enfouissement systématique, permet de

reconstruire le parcours de l'eau dans la ville et de faire prendre conscience aux habitants des risques qu'elle présente⁶ ; cela afin de les responsabiliser à la maîtrise des eaux pluviales et des inondations. La concertation doit être menée parallèlement avec les habitants et les aménageurs. Des équipes transdisciplinaires, développées à partir du « *learning by doing* », associant urbanistes, architectes, paysagistes, écologues, ingénieurs, biologistes, industriels, sont de plus en plus à l'origine de projets urbains qui nécessitent de fidéliser des publics cibles (Hurpy, 2003). Dans certains cas (encore rares), la participation ne s'arrête pas à l'information et à l'éducation des publics mais implique d'associer les habitants à l'élaboration même des projets : sur les questions de sécurité, d'entretien, de plus-value sociale attendue spécifiquement. À Saint-Denis, dans le cadre d'un grand projet de ville à la fin des années 1990, les aménageurs se sont appuyés sur une maquette réalisée par les enfants de la cité de la Sausset présentant des terrains de foot avec des lacs en contrebas, montrant que si l'eau devait persister, ce ne devait pas être en inondant les terrains de sport. Pour autant, les aménageurs voulaient maintenir une présence de l'eau pour que les résidents n'oublient pas la fonction de stockage de cet espace. Le bassin a donc été réalisé comme une éponge, avec des nivelés en forme de petites vagues, les petites pluies se concentrant dans les zones les plus creuses de l'éponge mais n'inondant pas le terrain de sport (Maytraud, 2003). Il faut alors insister sur les nombreux sens à donner à la notion de proximité spatiale dès lors que les nouvelles pratiques de l'assainissement reposent la question de son ancrage territorial

2.2 Assurer une continuité des domaines publics et privés

- 18 La maîtrise de l'éloignement, de la distance, ne concerne pas seulement l'espacement mais aussi la fragmentation de l'espace urbain. Le réseau d'assainissement fonctionne sur la séparation de l'espace privé et de l'espace public. Le réseau est fractionné entre les branchements privés, en limite de parcelle à la charge du particulier, et les branchements et les canalisations publiques à la charge des communes. Cette dichotomie entre la partie privée et publique du réseau aboutit à une absence de relation logique entre les conduites du particulier et le réseau de la commune et la station auxquels il est pourtant raccordé. Il appartient donc aux collectivités de reconstruire cette solidarité de fait entre les habitants à l'échelle d'un bassin versant. Quant à l'évolution législative et réglementaire, elle a entériné cette nouvelle façon de penser la maîtrise globale de l'assainissement, en rendant obligatoire depuis la fin 2005, la mise en place d'un service chargé de l'assainissement individuel dans les collectivités. Ces services sont à partir du 1^{er} janvier 2006 habilités à venir contrôler chez le particulier le bon fonctionnement et l'entretien de ses installations, y compris lorsqu'il s'agit de fosse septique et d'assainissement autonome⁷. Par rapport à une logique d'aménagement urbain et au développement permis par des réseaux techniques de plus en plus sophistiqués, les logiques d'assainissement alternatif proposent une déconnexion des territoires. La critique de l'assainissement traditionnel peut ainsi aller jusqu'à préconiser la suppression complète du réseau selon une conception entièrement écologique et décentralisée de l'assainissement. Dans l'assainissement traditionnel, la collecte de toutes les eaux usées (eaux vannes, WC, mais aussi eaux grises, douches, cuisines, lavage) aboutit à une dilution de la pollution encore plus grande si l'on y rajoute les eaux de pluie. On obtient donc une charge hydraulique importante à évacuer et à traiter ainsi qu'une charge polluante que l'on ne maîtrise plus du tout, dont on ignore même la composition et que l'on reporte sur un territoire qui n'en est pas la cause. À l'opposé, l'idée sous-jacente aux stratégies de gestion décentralisée (et

de proximité) de l'assainissement est de faire traiter sur place, par les personnes qui en sont à l'origine, le plus petit effluent possible avec la meilleure connaissance possible des polluants. C'est la notion de contrôle à la source complet et de boucles courtes et écologiques du système d'assainissement.

2.3 Construire l'autonomie territoriale

- 19 À notre connaissance, il n'existe pas pour l'instant de réalisation aussi aboutie en France, seulement en Allemagne ou en Australie. À Lubeck, dans un lotissement construit en 1999 avec 350 logements, sur 3,5 hectares, les eaux noires des toilettes sont digérées dans des bioréacteurs, pour permettre la fourniture de chaleur et d'électricité, les boues étant utilisées en agriculture. L'urine est collectée séparément pour servir de fertilisant. Les eaux de toilettes sont infiltrées et traitées par filtres végétaux. Le suivi montre que les résultats techniques sont satisfaisants et que les installations ont été facilement adoptées par les habitants (Grottke et al., 2004).
- 20 Ainsi le territoire existe non seulement comme construit administratif et politique, mais également comme « terreau » des interactions entre des fonctionnements physiques autonomes (grands cycles biogéochimique, cycle de l'eau, dynamiques fluviales, peuplements des écosystèmes, perméabilité et conductivité des sols...) et des aménagements. Le territoire existe enfin dans la proposition d'un projet commun pour les habitants dépassant les seules logiques d'assainissement et d'usagers (Hurpy, 2003). La gestion alternative repose sur des objectifs plus larges que l'assainissement classique : plus-value donnée à l'air, l'eau, le sol et le sous-sol, la qualité paysagère des réalisations, la revégétalisation urbaine. Parmi ces avantages, les collectivités insistent sur la préservation de ce que les hydrologues nomment volontiers les grandes « fonctionnalités » du milieu naturel : le maintien de la qualité de l'air et du climat, la présence d'eau en surface contribuant à fixer les poussières et à maîtriser les températures ; le renouvellement des eaux de surface ou souterraines et leur oxygénation ; le maintien de l'humidité du sous-sol qui l'empêche de se fissurer ; enfin la maîtrise des inondations, par la restauration des zones humides, l'infiltration naturelle, la rétention et l'évaporation en surface.
- 21 La proximité confine ici à l'utopie d'une décentralisation totale des territoires, d'une ville sans réseau. Or, non seulement cette décentralisation est difficilement envisageable dans les contextes urbains existants mais encore le fonctionnement simultané de réseaux unitaires et séparatifs et de techniques alternatives pose des questions d'articulation et d'intégration d'échelles. Le Département de la Seine Saint-Denis, qui couple gestion des réseaux, stockage local et gestion en temps réel, éprouve aujourd'hui les limites de cette gestion. L'addition des solutions locales de bassins de stockage, qui nécessitent jusqu'à 48 heures pour les évacuer, est difficilement gérable à l'échelle de la totalité du bassin versant. Face à des événements pluvieux répétés, les services ne peuvent empêcher le débordement des réseaux et l'inondation. Dans ces conditions, l'aléa se trouve déplacé de l'amont vers l'aval du bassin.
- 22 Il convient ici d'insister sur les limites d'un concept souvent paré de toutes les vertus quand il s'agit d'un développement raisonné et durable du territoire. Le slogan « *Think global, act local* » ne permet justement pas de penser les interfaces entre échelles locales et échelles régionales.

- 23 La mise en œuvre d'une gestion à la source des eaux pluviales, en rendant l'eau de pluie visible, crée donc une proximité géographique inédite. Par l'ensemble des transformations sociales qu'elle implique, le contrôle à la source « *produit* » des territoires dont la signification évolue. Poussée à l'extrême, la logique en circuit fermé qui sous-tend le contrôle à la source aboutirait à l'autonomisation de territoires urbains. Le territoire cesse d'être un espace qu'il faut équiper pour qu'il puisse externaliser ses excréta ; il devient un espace à aménager de telle sorte qu'il puisse, par une restauration des grandes fonctionnalités de l'écosystème urbain, s'affranchir d'une gestion centralisée de ses excréta.
- 24 Pourtant la mise en œuvre des techniques alternatives, qui contribue à construire ces nouveaux territoires, demeure modeste. Pour comprendre cette modestie, il faut alors examiner les conditions de mise en œuvre de ces techniques alternatives à l'aune de la proximité organisationnelle. La proximité, qui a « *partie liée* » avec les techniques alternatives, permet-elle de construire un référentiel solide des politiques publiques d'urbanisme en général et des politiques d'assainissement en particulier⁸ ?

3. La proximité organisationnelle ou l'impossible construction d'une action collective

- 25 L'idée que le dispositif technique permet a priori de construire l'action collective dans les projets urbains doit être abandonnée. La proximité organisationnelle entre les professionnels qui font la ville, qui doit assurer le développement de cette proximité spatiale propre au contrôle à la source, semble encore faire défaut. Ce déficit de proximité organisationnelle peut être analysé de plusieurs façons.
- 26 Traditionnellement, les économistes de la proximité distinguent proximité d'appartenance et proximité de similitude. Dans une logique d'appartenance, les acteurs qui appartiennent au même espace de rapports (firme, réseaux de firmes, ...) et entre lesquels se nouent des interactions de différentes natures, sont réputés proches. Dans une logique de similitude, la proximité désigne une ressemblance entre des acteurs qui possèdent le même espace de référence et partagent les mêmes savoirs, les mêmes modèles et règles de pensée et d'action (Gilly, Torre, 2000 ; Torre, 2000).
- 27 En ce qui concerne l'assainissement, la proximité organisationnelle des services urbains, qui permettrait une mise en œuvre systématique de dispositifs de contrôle à la source – et donc une proximité spatiale accrue – suppose :
- d'une part, la conscience d'une appartenance à un même réseau professionnel ou du moins à un même espace de rapports ;
 - d'autre part, une dynamique découlant de similitudes dans les modes opératoires, c'est-à-dire dans les façons de se représenter les problèmes à traiter et les savoirs nécessaires pour les résoudre.
- 28 Dans le cas de la gestion à la source des eaux pluviales, les acteurs qui participent au processus de programmation et/ou d'élaboration de techniques alternatives sont, d'une part, dans une intégration institutionnelle largement incomplète (3.1), d'autre part, dans des scénarii de projets urbains encore peu partagés (3.2).

3.1. L'intégration institutionnelle incomplète des acteurs du contrôle à la source

- 29 Le contrôle à la source suppose des pratiques pluridisciplinaires qui mettent en cause la légitimité et les intérêts propres de chaque professionnel. Certes, on constate une évolution d'ensemble vers une combinaison des approches classiques et alternatives. Cependant il faut se demander pourquoi une extrême diversité entre les collectivités territoriales françaises persiste, certaines continuant de pratiquer un assainissement traditionnel là où d'autres imposent systématiquement des ouvrages d'infiltration. Les raisons ne tiennent pas aux seules différences entre des tissus urbains denses, où le réseau est déjà en place et où on gère l'existant, et les zones ouvertes à l'urbanisation où l'on peut limiter voire se passer de réseau.
- 30 La grande diversité des pratiques de contrôle à la source s'explique d'abord par une difficulté à changer les pratiques des agents des services techniques des collectivités impliqués dans les projets d'aménagement urbain. Les acteurs du développement urbain (services municipaux d'assainissement, de la voirie, d'urbanisme, d'espaces verts..., aménageurs privés et bureaux d'études) sont encore très loin d'une intégration fonctionnelle qui les pousserait à converger, dans leurs pratiques professionnelles, vers des solutions de contrôle à la source.
- 31 Cette impossible intégration fonctionnelle est d'abord imputable à l'organisation administrative et politique des collectivités territoriales et des services de l'Etat. Le cloisonnement entre les services et la maîtrise des savoir-faire techniques correspondant aux partages des compétences est source de légitimité pour les agents. La mise en commun de tâches et/ou de ressources est une tendance qui contrarie cette logique bureaucratique et qui va contrarier les intérêts correspondants. Cette organisation ne permet pas l'émergence d'une confiance et d'une conscience d'une appartenance à un même espace professionnel.
- 32 Au sein de la municipalité de Stockholm, des collaborations et des transferts de budgets ont pu être mis en œuvre de manière très récente entre le service Eau et Assainissement, le service de la Voirie et le service Ecologie, autour des questions du partage de compétences en matière d'investissement et de la maintenance de certains ouvrages, notamment des collecteurs. Auparavant, la coopération entre ces départements administratifs prenait la forme d'un accord stipulant que le service de la Voirie assurait l'investissement, tandis que le service Eau et Assainissement prenait à sa charge les coûts de maintenance. Cet accord n'avait bien sûr pas pu éviter les conflits entre les deux services dans la mesure où la Voirie, dans un souci d'économie, choisissait des dispositifs les moins onéreux d'un point de vue financier (mais pas forcément d'un point de vue environnemental) tandis que l'Eau et l'Assainissement réclamait les techniques les plus chères mais aussi les moins coûteuses à l'entretien. Le nouveau principe de répartition des compétences prévoit que le collecteur et le premier tuyau appartiennent à la Voirie, que ces dispositifs sont gérés par l'Eau et l'Assainissement, mais pour le compte de la Voirie qui lui, paye quelque 1,5 million d'euros pour cet entretien. Le service de la Voirie semble avoir désormais compris l'intérêt de coopérer dans le choix des techniques, mais la négociation sur le montant du dédommagement aura pris une décennie, bien que les coûts d'entretien de ces dispositifs soient sans ambiguïté et connus de tous.

- 33 Les logiques bureaucratiques à l'œuvre entre les services d'une même collectivité font d'ailleurs écho aux logiques de concurrence politique qui peuvent exister entre certaines collectivités, comme entre certaines structures supra-communales et certaines des collectivités membres. Il est ainsi très difficile pour certains techniciens de syndicats intercommunaux de jouer leur rôle de conseil et de contrôle des aménageurs quand les services techniques de la collectivité concernée, jaloux de leurs prérogatives en matière d'urbanisme, refusent de communiquer autour de l'instruction des permis de construire. Les 67 agents du Syndicat Intercommunal de l'Orge Aval, syndicat de rivière, qui par ailleurs a pour mission de gérer le réseau intercommunal d'assainissement de 33 communes (142 kilomètres de canalisations à surveiller, à entretenir, à réhabiliter...) n'ont pas de compétences légales pour intervenir sur les réseaux communaux. Par conséquent, ils sont dépourvus de moyens de contrôle et d'application des dispositions en matière d'assainissement pluvial (et de contrôle à la source), pourtant adoptées à l'échelle intercommunale.
- 34 La timide diffusion des techniques alternatives est ensuite imputable à l'ingénierie de la décision publique, c'est-à-dire à l'organisation de la maîtrise d'ouvrage. La notion de gestion intégrée suppose non seulement que les aménagements soient intégrés mais aussi la conception d'ensemble du projet, ce qui est plus complexe. Chaque acteur doit être partie prenante de l'équipe de conception. Le rôle du maître d'ouvrage est fondamental. Son travail repose *a priori* sur un crédit de confiance envers ses bureaux d'étude. Or, les bureaux d'études sont généralement rétribués sur les montants des équipements (la logique du taux, aux effets pervers mais rarement remis en cause) : ils n'ont donc aucun intérêt à promouvoir des installations peu coûteuses en travaux. *« Il peut donc être considéré comme normal d'aboutir à des terrassement colossaux, des surfaces étanches considérables, un énorme bassin qui ne servira que 1% du temps, sur la base de notes de calculs aux allures sérieuses »*. (Esser et al., 2004). L'approche intégrée de la gestion de l'eau et du projet d'aménagement ne coûte pas plus cher au final, mais impose de nombreuses études préalables. Or, en France, la maîtrise d'ouvrage n'a pas l'habitude de payer les études amont à leur juste prix (Maytraud, 2003).
- 35 L'absence de confiance, produisant tout au mieux une appartenance « floue » entre les acteurs, se retrouve dans la difficulté d'un dialogue entre le maître d'ouvrage et les services déconcentrés de l'Etat dans des projets de réutilisation domestiques des eaux de pluie ou d'infiltration à la parcelle. Les installations dans les maisons individuelles (usages domestiques) ne font l'objet d'aucun contrôle des Directions Départementales d'Action Sanitaire et Sociale (DDASS), en rappelant qu'il faut toutefois, pour pouvoir utiliser l'eau de pluie pour un usage sanitaire, voire pour la consommer, obligatoirement faire analyser son eau par un laboratoire agréé par la DDASS. En revanche, les projets de réalisation de systèmes de récupération d'eau pluviale dans les bâtiments à usage collectif doivent recevoir un accord préalable de la DDASS. Pour ces types de projet, il est extrêmement rare de voir une autorisation aboutir pour des usages autres qu'extérieurs à l'habitation. Les expérimentations dans les bâtiments collectifs sont aujourd'hui exceptionnelles (de Gouvello et al., 2004). Il demeure une incertitude sur la qualité des eaux de pluie stockées et réutilisées qui empêchent de penser collectivement des normes quant aux procédés de stockage et de réutilisation. En l'absence de nouvelle doctrine nationale qu'il reviendrait au Conseil Supérieur d'Hygiène de formuler, les DDASS refusent de faire porter sur le privé la responsabilité de la sécurité sanitaire (limitation réutilisation des eaux pluviales). Quant aux Directions Départementales de l'Agriculture

et de la Forêt et plus généralement les services de l'Etat ayant en charge la police de l'eau, ils marquent leur volonté de protéger les nappes de toute infiltration non contrôlable. En Alsace, les projets urbains intégrant des dispositifs d'infiltration sont ainsi systématiquement refusés. Ici encore, l'incertitude quant à l'impact sur les nappes n'est pas publiquement mise en discussion et le contrôle à la source peine à s'imposer comme référentiel d'une politique d'assainissement territorialisée.

3.2 La difficulté à construire des scénarii collectifs ?

- 36 À la différence d'autres politiques territorialisées (organisation des transports, des services publics...), il n'y a pas forcément de conflits en matière d'assainissement entre les objectifs de l'assainissement et le sens à donner à l'action publique. Les politiques de déplacements en ville sont souvent l'objet de controverses irréductibles entre leurs multiples finalités : production de richesses, amélioration du cadre de vie, sécurité routière, préservation de la qualité de l'air. Les finalités des politiques d'assainissement sont a priori davantage « intégrables » : aux objectifs traditionnels de lutte contre les inondations, de salubrité publique, et de préservation de la ressource, s'ajoutent désormais des objectifs de protection des milieux naturels sans qu'on observe de conflits tranchés. Cependant, le contrôle à la source est caractérisé par une absence de référentiel solide permettant l'énonciation d'objectifs clairs, connus et acceptés par tous ainsi que l'évaluation de leurs performances. En un mot, il manque aux uns (les acteurs des politiques d'assainissement) et aux autres (les acteurs de la ville) un scénario collectif.

Définir des objectifs communs

- 37 Les techniciens des collectivités locales se trouvent placés dans une situation d'incertitude quant aux objectifs globaux (et territoriaux) de rétention et d'abattement de la pollution des eaux de pluie⁹. En dépit de guides méthodologiques synthétisant l'état des savoirs sur la gestion des eaux de pluies (MEDD-CERTU, 2003 ; Ministère de l'Équipement, 2004), l'absence de ces objectifs qui pourraient garantir, pour chaque ouvrage, que « *tout a été fait dans les règles de l'art* », place les techniciens des collectivités dans une situation de risque juridique, c'est-à-dire un risque de recours contentieux auprès du tribunal administratif. La gestion de l'eau de pluie à la source demeure problématique pour les services techniques des collectivités dans la mesure où personne ne sait réellement comment calculer des « *situations de référence* » qui vont permettre de proposer des dispositifs de stockage et/ou de réutilisation des eaux pluviales. Non seulement les professionnels (bureaux d'étude, ingénieurs) ont du mal à s'affranchir des anciens référentiels techniques : pour concevoir les bassins, ils raisonnent en pluie décennale alors qu'il faut intégrer tous les événements pluvieux locaux. Mais encore le technicien se trouve placé dans une situation paradoxale où il doit construire du « *sur-mesure standardisable* ». Il existe bien des fascicules techniques mais l'évaluation du risque (pour chaque projet) doit être contextualisée (pluies locales, coefficient de ruissellement, nature géologique du sol et du sous-sol...). Même si les techniques alternatives sont généralement considérées comme de moindre coût, le surcoût des études préalables qu'elles nécessitent (couplage et calage des modèles numériques de terrain et des modèles de pluie) s'oppose aux routines professionnelles qui exigent des études préalables rapides et à moindre coût.

- 38 Lorsqu'il existe des schémas communaux d'assainissement pluvial, les normes prescrites, en matière de débits de fuite par exemple, sont questionnées par les techniciens qui n'accordent qu'une confiance très limitée aux calculs des bureaux d'étude. Très peu de schémas communaux d'assainissement pluvial présentent d'autres logiques que celle purement quantitative qui consiste à fixer des débits de rejets et à établir les zonages pour le stockage ou l'infiltration. Ces schémas de planification à l'échelle communale ne comportent pas ou peu de réflexions sur les bonnes techniques ou plutôt les justes techniques, c'est-à-dire des techniques adaptées au contexte local (chaque technique présentant des performances différentes en termes de dépollution, de prévention du risque d'inondation, d'aménité, et devant être contextualisée). C'est plutôt dans les Plans Locaux d'Urbanisme qu'il faut chercher des prescriptions sur les mesures de limitation de l'imperméabilisation et du ruissellement. Le référentiel commun aux praticiens de l'assainissement et aux autres acteurs des projets urbains ne se trouve pas dans les documents de planification de l'assainissement ¹⁰! Il est alors très difficile pour un acteur de la filière assainissement de co-définir, avec les riverains et leurs représentants, la plus-value économique et sociale des ouvrages de contrôle à la source.

S'entendre sur des évaluations des performances des techniques de contrôle à la source

- 39 À la différence des services d'eau potable, où les attentes et les besoins sont assez bien compris et partagés par les clients du service, aujourd'hui les services d'assainissement ne savent pas bien comment définir les performances de l'assainissement (Dumeny et al., 2005). En l'absence de ce référentiel solide qui permettrait de « dire » les performances des techniques alternatives, notamment en matière de dépollution, les expérimentations semblent toujours être le fruit d'opportunités saisies par l'un ou l'autre des acteurs, agissant selon sa propre logique (Carré et al., 2004). Tout nouveau projet constitue une opportunité pour la mise en œuvre de mesures de techniques alternatives. En Seine Saint Denis, le département utilise sa position de gestionnaire du réseau départemental et, à ce titre, de partenaire incontournable dans les opérations urbaines pour faire passer ses objectifs de contrôle à la source. Cependant, la détermination des moyens à mettre en œuvre demeure incertaine : les objectifs techniques retenus (comme les débits de fuite en sortie de parcelle des particuliers) ne sont généralement pas le fruit d'une négociation et d'une simulation d'un risque à différentes échelles. Le mode dominant de gestion demeure une gestion « sans regret » d'un risque d'inondation ou de pollution.
- 40 Les outils disponibles¹¹ permettent certes de calculer de manière relativement précise les performances d'une technique donnée en matière de réduction des pollutions et des flux stockés. Cependant, le besoin des aménageurs, publics ou privés, porteurs de solutions de contrôle à la source réside aujourd'hui davantage dans la maîtrise d'outils d'évaluation de la plus-value sociale des aménagements. Le caractère incommensurable de la plus-value sociale attachée à la mise en œuvre de techniques alternatives devient alors un risque politique que certains élus vont accepter de prendre ou pas.
- 41 Pour construire cette plus-value sociale et réduire le risque politique inhérent, les praticiens de l'assainissement ressentent le besoin de justifier leurs choix techniques, d'une part en se concertant davantage avec les autres services techniques qui participent de la gestion de la ville, et, d'autre part, en s'engageant dans des politiques participatives à destination du « grand public ». Pour une majorité de ces professionnels, il apparaît

désormais nécessaire de consulter et d'« éduquer » le public en même temps qu'on pratique le génie civil et le génie écologique. On constate cependant une ambiguïté chez les techniciens (et leurs élus) sur le sens à donner à la participation, le terme renvoyant tantôt à la nécessité de construire une « citoyenneté urbaine », tantôt à la seule implication des décideurs (élus et leaders d'opinions). Dans la pratique, les gestionnaires cherchent le plus souvent :

- à associer les politiques en amont de la conception des projets afin de légitimer les techniques de contrôle à la source mises en œuvre ;
- et à associer davantage le grand public en aval de la conception des projets afin d'éviter des comportements qui remettent en cause l'équipement (des noues qui finissent en décharges).

4. Les lieux d'où les acteurs repensent la proximité...

- 42 Depuis une dizaine d'années, on constate en France comme dans les autres pays européens une gestion davantage concertée des eaux usées et des eaux de pluie entre les différentes collectivités territoriales et intégrant de nouveaux acteurs tels que les associations de protection de la nature et des associations de riverains. Un certain nombre d'initiatives voient le jour, plus ou moins originales au regard des formes actuelles d'expérimentation des activités publiques. Il nous faut maintenant voir ce que ces expériences comportent d'innovation généralisable, au-delà des relations interpersonnelles. Comment l'action collective peut-elle être reproduite pour que le contrôle à la source ne soit pas seulement une technique parmi d'autres, mais un nouveau mode d'action publique ?

4.1 L'instauration de modes « doux » d'association entre collectivités territoriales

- 43 Le champ de l'environnement connaît, à l'instar des politiques urbaines et de celles d'aménagement du territoire, l'essor d'une contractualisation souple comme mode d'action publique (Lascoumes, Valluy, 1996). Cependant, cet essor garde une forme traditionnelle, centrée sur les acteurs politiques officiels. La proximité organisationnelle se renforce dans le cadre du développement de l'intercommunalité sous des formes plus ou moins institutionnalisées. En Seine Saint Denis, les élus municipaux peuvent élaborer des plans de référence environnementaux avec des trames bleues ou des volets eau, pour intégrer la gestion de l'eau dans le projet de territoire, dans des structures aussi variées que l'établissement public pour l'aménagement de la Plaine de France, l'Association des Collectivités Territoriales de l'Est Parisien, ou encore les conférences de projets autour du territoire de « Plaine de France active » ou du « Cœur du département ». Entre 1996 et 2001, 20 communes ont signé avec le Conseil général une convention d'objectifs de coopération pour l'environnement urbain, le Département jouant sur la pointe des pieds un rôle de chef de file vis-à-vis des autres collectivités territoriales, bénéficiant de son savoir-faire technique pour assurer la formation des services techniques, fournir des études de faisabilité, ou une assistance aux aménageurs. Cela a permis une multiplication des actions communes, comme l'instruction des dossiers, le suivi de chantier et de sa livraison pour assurer le lien avec les futurs gestionnaires et accompagner les premières étapes de mise en service.

4.2 Des actions mutualisées de formation pour un partage des savoirs

- 44 L'adoption d'un langage partagé s'avère le meilleur moyen de construire un référentiel commun aux différents acteurs qui font la ville, en vue de la constitution d'une véritable équipe de maîtrise d'ouvrage. Il faut que les intervenants les moins techniques adoptent un langage technique pour être crédible, car en l'état actuel des choses, il n'y a point de légitimité hors du discours technique. En France, un des points d'achoppement dans l'intégration des conceptions s'avère être l'écart entre architectes ou paysagistes et ingénieurs. Or, pour limiter l'imperméabilisation et retarder l'écoulement, par le biais de noues, de mares, d'un cheminement de l'eau sans apport d'énergie par des systèmes gravitaires, avec des rigoles, des canaux, ou fossés, cela suppose de travailler très finement sur la pente, la topographie, de former techniquement le paysagiste aux contraintes hydrauliques. Les deux approches doivent être menées simultanément : celle de la composition urbaine et de celle de l'assainissement pluvial (Varcin Calix, Maytraud, 2004). L'École nationale supérieure du paysage de Versailles a mis en place depuis quelques années des ateliers techniques en binôme, associant un paysagiste de l'école et un urbaniste auprès des services de l'assainissement du Conseil Général de Seine Saint-Denis, responsable de l'intégration de la gestion de l'eau dans les opérations urbaines pour le Département.

4.3 Vers la constitution de structures de collaboration entre recherche et action

- 45 L'adoption des techniques compensatoires se fait dans les collectivités de façon relativement spontanée. Les techniciens confrontés aux dysfonctionnements du réseau adoptent des solutions de bon sens. Cependant, l'essor des techniques alternatives s'appuie aussi sur des réseaux d'échanges et de coopération. Par rapport aux réseaux internationaux et nationaux techniques existant depuis le milieu du XX^e siècle comme l'ASCE (American Society of Civil Engineers), ou l'ASTEE (Association Scientifique et Technique pour l'Eau et l'Environnement), ces structures présentent la particularité de mêler scientifiques et professionnels, publics comme privés, techniciens, aménageurs, bureau d'étude, architectes, paysagistes, industriels. À l'échelle internationale, les conférences Novatech, organisées à Lyon tous les trois ans depuis 1992, rassemblent la plupart des experts internationaux du domaine, ainsi qu'un grand nombre d'acteurs opérationnels de l'assainissement, venant des différentes parties du monde. Si dans les conférences présentées, les équipes de recherche dominant (Universités, laboratoires, CETE...), on trouve aussi des compositions mixtes. Elles associent chercheurs et entreprises privées (bureaux d'études, entreprises traitants d'eau, consultants), collectivités et chercheurs (comme la Communauté urbaine de Lyon et l'Institut National des Sciences Appliquées —INSA), et, ce qui est plus intéressant, un panachage entre collectivités, chercheurs, et privés. Ces conférences permettent ainsi d'échanger sur les difficultés, mais aussi sur les solutions mises en œuvre pour les surmonter (Carré, Deroubaix, Deutsch, 2005).
- 46 À l'échelle nationale, certaines collectivités jouent des rôles pilotes, les ouvrages réalisés servant de référentiels pour les maîtres d'ouvrages et les bureaux d'études. Elles

fonctionnement parfois autour de binômes institutionnalisés, soit en collaboration avec des structures de recherche – telle l'INSA et le Grand Lyon, ou l'École nationale des Ponts et Chaussées et le Conseil Général de Seine Saint-Denis, – soit avec des administrations publiques, comme le Syndicat Intercommunal d'Assainissement de la région de DOuai avec l'Agence de l'eau Artois-Picardie, et la Communauté urbaine de Rouen avec l'ARENE de Haute-Normandie.

- 47 Au final, grâce à ces contractualisations douces, à la mutualisation des formations professionnelles et à l'hybridation des préoccupations des chercheurs et des praticiens, on obtient la constitution de cultures locales et de possibles effets boule de neige. Que ce soit dans les grandes agglomérations, comme Bordeaux, Lyon, les départements de la petite couronne parisienne, mais aussi dans des plus petites villes comme Douai ou Rennes, les habitudes ont été prises de coordination entre les services instructeurs, les maîtres d'ouvrages et les maîtres d'œuvre. Les pratiques des aménageurs évoluent, attestant de ce partage de technicité et de savoir-faire ainsi que d'une mise en commun des objectifs et des pratiques dans la gestion des territoires.

Conclusion

- 48 La place centrale donnée à la proximité dans les politiques publiques environnementales et leur gestion s'inscrit dans un recentrage, sur le territoire, des théories et des pratiques, dont la gestion urbaine de temps de pluie n'est qu'un exemple. L'ambition de cet article était de mesurer les apports de la proximité à une volonté transversale et pérenne des politiques environnementales en s'appuyant sur le cas de la gestion urbaine de temps de pluie. Il existe maintenant une pratique suffisamment longue en hydrologie urbaine, incarnée dans des schémas d'assainissement et des plans d'urbanisme, pour pouvoir en dresser un bilan.
- 49 La proximité a été revendiquée par les techniciens depuis une trentaine d'années pour créer la rupture avec le modèle d'un urbanisme des réseaux et la promotion de ce qui était ressenti comme une indispensable décentralisation des systèmes d'assainissement. L'usage de la proximité comme mot d'ordre des techniciens a permis la contextualisation des aménagements afin de prendre en compte aussi bien l'accompagnement des processus hydrologiques que les milieux socio-économiques. En revanche, cette proximité technique et spatialisée ne contient pas, en soi, d'éléments pour fonder une action ou une vision partagée à différentes échelles.
- 50 On retrouve, pour la gestion de l'assainissement comme pour l'ensemble des politiques territoriales, une coopération entre les acteurs qui peine toujours à se fonder sur une ratification commune de valeurs et d'objectifs. Généralement les projets qui aboutissent ne le sont que parce qu'ils sont portés par des volontés politiques fortes, qui permettent un décroisement des services urbains et un partage des savoir-faire professionnels. Le rôle du maître d'ouvrage dans l'innovation technique et organisationnelle s'avère fondamental.
- 51 Des interrogations subsistent, comme la capacité des élus et des services territoriaux à construire une participation substantielle et durable des usagers pour intégrer les ouvrages dans un projet urbain. On peut aussi s'interroger dans le contexte français sur le transfert de fait vers le privé d'une partie du coût d'une bonne gestion environnementale. Enfin, un des enjeux du devenir des coopérations interpersonnelles tient à la

capitalisation des enseignements d'un projet à l'autre et la généralisation des arrangements collectifs. Le partage des problèmes débouche sur des actions collectives originales, des coopérations trans-acteurs et trans-métiers, à l'amont et à l'aval des pratiques collectives d'aménagement, qui sont en recherche de pérennisation.

- 52 La gestion durable de la ressource en eau pose des défis à relever dans le sens d'un renforcement des coopérations entre les acteurs des projets urbains et d'un approfondissement de la participation des usagers et des riverains. Les problèmes relatifs à l'eau en général et à l'eau de pluie en particulier ne créent pas *a priori* d'espace de référence ni d'appartenance. Les habitants font rarement preuve de solidarité entre amont et aval. En revanche une gestion collective et de proximité de l'eau peut être un facteur de solidarité sociale et s'avérer un argument séduisant pour des élus. Cette gestion au plus proche de l'eau, de ses usages et des impacts qu'ils peuvent générer sur les milieux aquatiques, n'est malheureusement pour le moment qu'une pratique marginale adoptée par certaines collectivités, et le projet de loi en discussion au parlement n'y fait aucune référence. Il y a pourtant là une belle occasion pour inciter davantage les utilisateurs à réformer leurs pratiques, opération jusqu'à ce jour coûteuse, et de longue haleine.
- 53 Balme R., Faure A., Mabileau A. (Dir.), 1999, *Les nouvelles politiques locales, Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Science Po, 479 pages.
- 54 Beaurain C., Maillefert M., 2004, « Territoire, action publique et proximité », in H.-J. Scarwell et M. Franchomme (dir.) *Contraintes environnementales et gouvernance des territoires*, Edition de l'Aube, p 198-205.
- 55 Carré C., Deroubaix J.-F., Deutsch J.-C., 2005, « L'apprentissage d'une gestion urbaine du pluvial : quand l'international dialogue avec le local », *41ème Colloque de l'ASRDLF « Villes et territoires face au défi de la mondialisation »*, Dijon, 5-7 septembre.
- 56 Carré C., Deutsch J.-C., Deroubaix J.-F., Chouli E., 2004, *Les voies de la décision dans la gestion des eaux pluviales en Europe*, Novatech, Editions GRAIE, p.333-341.
- 57 Chocat B. Dir./ EURYDICE 92, 1997, *Encyclopédie de l'hydrologie urbaine et de l'assainissement*, Lavoisier Tech & Doc, Paris, 1124 pages.
- 58 Copain P., 2001, « Le plan de prévention des risques naturels », in *Inondation et gestion de la ville par temps de pluie*, colloque des 15-16 novembre 2001, Agence de l'eau Artois-Picardie, 12 p.
- 59 Direction de l'Eau et de l'Assainissement (DEA), 2003, *Schéma AUDACE*, Conseil général de Seine Saint-Denis.
- 60 Dumény D., Villessot D., Tisserand B., 2005, « Les enjeux de l'assainissement, conséquences sur le fonctionnement des services », *TSM*, n°2, p. 17-21.
- 61 Duran P., Thoenig J.-C., 1996, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 4, p.580-623.
- 62 Eriksson E., Baun A., Mikkelsen P.-S., Ledin A., 2004, *An approach for identification of problems related to chemical compounds and handling of rainwater in households*, Novatech, Editions GRAIE, p. 87 - 94.
- 63 Esser D., Ricard B., Désormaux R., Blot N., Abran T., 2004, *Aménagement de la ville et gestion des eaux pluviales : conditions facilitant une approche intégrée*, Novatech, Editions GRAIE, p. 1147-1154.

- 64 Gilly Jean-Pierre., Perrat Jacques., 2003, « La dynamique institutionnelle des territoires : entre gouvernance locale et régulation globale », *Cahiers du GRESS*, n°5.
- 65 Gilly J.-P., Torre A., 2000, « Dynamiques de proximité: introduction » in J.-P. Gilly., A. Torre (Dir.), *Dynamiques de proximité*, Paris, L'Harmattan, p. 9-33.
- 66 Gouvello de B., Berthineau B., Croum I., François C., *La récupération et l'utilisation de l'eau de pluie dans le bâtiment. Les enseignements de suivis in situ et d'un dispositif expérimental*, Novatech, Editions GRAIE, p. 1147-1154.
- 67 Grottker M., Albold A., Oldenburg M., 2004, *Urban drainage without sewers?*, Novatech, Editions GRAIE, p.821-828.
- 68 Grujard É., 2004, « Gérer l'eau : un enjeu géopolitique de proximité », in H.-J. Scarwell., M. Franchomme (dir.) *Contraintes environnementales et gouvernance des territoires*, Editions de l'Aube, p.284-291.
- 69 Hurpy I., 2003, *La gestion alternative de l'eau dans les projets urbains*, ARENE Île-de-France, 4 pages.
- 70 Jobert B., 1992, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, N° 42/2, avril, p. 219-234.
- 71 Lascombes P., Valluy J., 1996, « Les activités publiques conventionnelles (APC) : un nouvel instrument de politique publique ? L'exemple de la protection de l'environnement industriel », *Sociologie du travail*, n°4, p. 551-573.
- 72 Maksimović C., Tajado-Guibert A., Roche P.-A., 2001, *Les nouvelles frontières de la gestion urbaine de l'eau : impasse ou espoir*, Presses de l'ENPC, 443 pages.
- 73 Massardier G., 2003, *Politiques et actions publiques*, Armand Colin, 302 pages.
- 74 Maytraud T., 2003, « Pour intégrer les eaux pluviales : concepts et état des lieux en Seine Saint-Denis », actes du colloque *Apprivoiser l'eau pluviale : une démarche de projet urbain*, Conseil Général de Seine-Saint-Denis, p.12-19.
- 75 Ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD) et CERTU, 2003, *La ville et son assainissement. Principe, méthodes et outils pour une meilleure intégration dans le cycle de l'eau*, CERTU Editions, (CD-ROM).
- 76 Ministère de l'Équipement, 2004, *Fascicule 70 : Ouvrages d'assainissement, de restitution et de stockage des eaux pluviales (Titre I : Réseaux, Titre II : Ouvrages de recueil)*, Ministère de l'Équipement Editions.
- 77 Muller P., 1997, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », pp. 153-179, in A. Faure, G. Pollet, P. Warin (Dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques, Débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, 191 pages.
- 78 Rallet A., 1993, « Choix de proximité et processus d'innovation technologique », *Revue d'Economie Régionale et urbaine* n°3, p. 365-385.
- 79 Schneier-Madanes G., De Gouvello B., 2003, *Eaux et réseaux, les défis de la mondialisation*, Paris, IHEAL-La Documentation française.
- 80 Sibeud E., 2001, « Lyon porte des Alpes, la mise en œuvre des techniques alternatives intégrées dans une démarche de développement durable », *Novatech'2001*, p.653-660.
- 81 Torre A., 2000, « Economie de la proximité et activités agricoles et agro-alimentaires. Eléments pour un programme de recherche », *Revue d'Economie Régionale et urbaine* n°4, p. 407-426.

- 82 Varcin Calix A., Maytraud T., 2004. « Créer une zone inondable : un atelier technique dans une école de paysage », *Novatech*, Editions GRAIE Vol. 2, p. 1123-1130.
- 83 11. Qu'il s'agisse de modèles hydrologiques, ou d'outils cartographiques tels que les systèmes d'information géographique.

NOTES

1. La circulaire Loriférne en 1977 reconnaît l'importance de bassins de stockage dans la gestion technique de l'assainissement. Cette circulaire entérine l'emploi des premières techniques alternatives lors de la construction des villes nouvelles.
2. DayWater est un programme de recherche européen (n° EVK1-CT-2002-00111) pour développer un outil adaptatif d'aide à la décision pour le contrôle de la pollution de temps de pluie, coordonné par l'ENPC depuis 2002.
3. Sur ces deux composantes de la proximité, le lecteur est renvoyé aux ouvrages de référence comme Gilly et Torre, 2000.
4. Le fait que les départements de Paris et de la petite couronne soient propriétaires et gestionnaires du réseau d'assainissement est spécifique en France à l'agglomération parisienne, héritage de l'ancien département de la Seine et maintenu lors de la réforme administrative de la région parisienne en 1964.
5. Voir <http://cg94.fr/actualites/actu.htm>
6. Actuellement les arrêtés de « catastrophes naturelles » concernent en majorité les communes soumises à des inondations par ruissellement et non par débordement de rivières ou de nappes (Copain, 2001).
7. Arrêté du 6 mai 1996 (J.O. du 8 juin 1996), circulaire du 22 mai 1997. Le projet de loi en discussion actuellement devant les assemblées semble confirmer un peu plus cette logique de construction d'une continuité entre les domaines public et privé, puisqu'il autorise, sur la base du volontariat et sur demande des propriétaires, les collectivités à assurer les travaux de mise en conformité des installations d'assainissement non collectif. Cependant, si le droit d'accès aux installations est bien prévu par l'article L 1331-11 du code de la santé publique, les agents du Service Public d'Assainissement Non Collectif (SPANC) n'ont pas le droit de pénétrer de force dans une propriété privée ni de dresser des procès verbaux pour infraction pénale. Ils devront alors relever l'impossibilité d'effectuer leur contrôle, à charge pour le maire de constater ou de faire constater l'infraction.
8. La notion de référentiel, désigne dans notre propos la place et le rôle d'un secteur dans une société. C'est un concept voisin de celui de paradigme, c'est-à-dire un ensemble de problèmes et de solutions communément acceptés. Voir Jobert, 1992, Muller, 1997.
9. Il demeure par ailleurs des incertitudes sur le niveau de dépollution dans les ouvrages et le devenir des polluants stockés dans les sols. Eriksson et al. (2004) développent des outils devant permettre de réduire le nombre de polluants diagnostiqués dans la littérature internationale comme potentiellement dangereux de l'ordre du millier à la douzaine. Le suivi, ne serait-ce que de cette douzaine de polluants « significatifs », s'élèverait selon les techniciens des collectivités à un coût exorbitant (en sus des paramètres classiques de suivi des pollutions des agences de l'eau).
10. Lorsque ces PLU contiennent des prescriptions concernant l'imperméabilisation, ce sont tantôt les services de l'assainissement, tantôt les services de l'urbanisme qui en sont à l'origine.

On a donc une certaine continuité dans les rationalités techniques entre assainissement et aménagement urbain. Cependant, lorsqu'il s'agit de zoner le territoire en fonction d'un seul risque pluvial, les services d'assainissement justifient rarement leurs choix techniques, se contentant même parfois « d'emprunter » les prescriptions de la collectivité voisine.

RÉSUMÉS

La gestion de l'assainissement urbain est aujourd'hui un champ d'analyse privilégié du rôle de la proximité dans les recompositions territoriales. Depuis les années 1970, les collectivités territoriales ne peuvent plus compter sur leurs seuls réseaux techniques pour assurer la préservation et la valorisation de leur ressource en eau. Des solutions (re)territorialisées progressent. Fondées sur la notion de contrôle à la source, ces solutions se sont traduites par l'expérimentation et la relative généralisation de techniques alternatives aux réseaux dans de nombreuses villes nord-américaines et européennes. Il existe, dans ces cas, une volonté d'inverser les logiques traditionnelles, de passer d'une compétence essentiellement technique, développée et mise en œuvre au sein d'un service sectorisé fonctionnant de manière technocratique, à des savoir-faire non seulement techniques mais aussi organisationnels, impliquant un fonctionnement transversal des services urbains, dans le cadre d'un projet territorial partagé. La proximité est d'abord utilisée ici comme catégorie d'analyse de ces transformations, puis comme principe d'évaluation de ces nouvelles pratiques d'assainissement et enfin comme facteur de généralisation du contrôle à la source. Si la gestion décentralisée de l'assainissement suscite des formes d'action publique originales, elle continue de buter sur des segmentations institutionnelles et professionnelles. L'existence de techniques plus ou moins standardisées ne suffit pas à construire un référentiel de politiques d'assainissement pluvial qui s'impose aux acteurs de la ville et la réussite d'un projet dépend au final de l'engagement du maître d'ouvrage. Pourtant, un nombre croissant de réseaux de chercheurs et de praticiens de l'assainissement contribuent à construire des cultures locales privilégiant une hydrologie urbaine centrée sur le contrôle à la source.

Urban drainage is nowadays a good example in order to consider the issue of proximity in environmental and local development public policies. Usual drainage systems have proved to be not sufficient and excessively expensive. More and more alternative solutions are experimented and implemented in Northern American and European cities. These experiences are based on source control and sustainable urban drainage solutions (SUDS). SUDS require many changes, not only in the institutions taking part in urban drainage policy, but more generally in organisations involved in the construction of the city. Source control implies a switch from a sector-related and technical management to a contextual water management, involving a wide range of stakeholders, interacting in order to create an optimum living environment. Proximity is here used as a category of analysis in order to understand the on-going changes; proximity is then used as a way to assess the new drainage systems; finally we focus on existing possibilities to generalise source control taking into consideration that SUDS are always related to a local context. There is no doubt that decentralised urban drainage has generated new forms of public action; still SUDS development is always limited because of institutional and professional obstacles. There is no strong and common urban drainage policy referential that will lead all concerned stake-holders to cooperate in order to elaborate the most sustainable source control

device. Most of the time, the success of the project depends on a specific political will. However, a growing number of hybrid networks, involving searchers and urban developers, are favouring local source control “cultures”.

INDEX

Mots-clés : territoire, contrôle à la source, techniques alternatives, gestion intégrée, gestion décentralisée, maîtrise d'ouvrage

Keywords : territory, source control, SUDS, integrated management, decentralized management, contracting authority

AUTEURS

CATHERINE CARRÉ

Catherine Carré, géographe, maître de conférences, chercheur au LADYSS. Etudie des réseaux d'assainissement comme une composante de la fabrication de la ville et leur participation à une gestion durable. Plus largement, analyse des relations entre ville et environnement, à travers la gestion des ressources et des risques ainsi que la place de la nature dans les projets urbains. Université de Paris 1 Panthéon Sorbonne, 191 rue St Jacques, 75 005 Paris, carre@univ-paris1.fr. Articles : 2005 « Une autre nature en ville : l'aménagement de la boucle nord des Hauts-de-Seine », revue Mappemonde, www.mgm.fr/PUB/Mappemonde, 10 pages, 2005 « Les évolutions en France dans la théorie et les pratiques d'une gestion territoriale du risque : l'application au cas des inondations », Annales de géographie, 20 pages (à paraître)

ELENI CHOULI

Eleni Chouli, Ingénieur en Génie Civil (École Polytechnique d'Athènes), Diplôme d'Études Approfondies en Sciences et Techniques de l'Environnement (École Nationale de Ponts et Chaussées), actuellement en thèse à l'ENPC et participant au projet Européen Daywater. Intérêts de recherche : la gestion de l'eau pluviale urbaine et ses interactions avec la gestion de la ville (aspects techniques, organisationnels et décisionnels), les politiques publiques pour la promotion de la gestion de l'eau pluviale à la source, les outils d'aide à la décision pour les gestionnaires de réseaux d'assainissement. CEREVE, ENPC, cité Descartes, 6-8 Bd Blaise Pascal, Champs sur Marne, 77 455, chouli@cereve.enpc.fr.

JOSÉ FRÉDÉRIC DEROUBAIX

José Frédéric Deroubaix : politiste, chercheur au Centre d'Enseignement et de Recherche Eau, Ville, Environnement (ENPC – ENGREF – Université Paris XII Val de Marne). Ses recherches portent sur les usages sociaux et politiques de l'expertise scientifique dans la construction des politiques d'environnement. Il a publié sur les procédures de planification des politiques de gestion de l'eau et des milieux aquatiques et sur les possibilités de leur évaluation ; sur les politiques fiscales environnementales et les obstacles à leur mise en œuvre ; sur la gestion des eaux de pluie et les manières de développer leur contrôle à la source. Les trois auteurs participent au programme Daywater. Depuis décembre 2002, le programme européen « Daywater » porte sur la comparaison de la gestion du temps de pluie en milieu urbain de 14 villes européennes (Suède, Pays-bas, Danemark, Allemagne, Tchécoslovaquie, Grèce, Grande-Bretagne et France). Coordonné et encadré pour la partie française par le CEREVE et l'Ecole

nationale des Ponts-et-Chaussées, l'objectif final est de produire un outil d'aide à la décision dans la lutte contre la pollution et les inondations de temps de pluie pour les différents gestionnaires urbains.