

Intercommunalités urbaines, services d'eau et territoires

Restitution au 11 février 2013

Emmanuelle HELLIER

Université Rennes 2, Unité Mixte de Recherche CNRS ESO Espaces et sociétés

emmanuelle.hellier@univ-rennes2.fr

<http://perso.univ-rennes2.fr/emmanuelle.hellier>

CADRAGE PROBLEMATIQUE ET METHODOLOGIE

1. Contexte général :

- Des normes réglementaires accrues en matière sanitaire et écologiques
- Des crises ponctuelles et récurrentes de dégradation qualitative des eaux brutes
- Des coûts de renouvellement, d'entretien et d'extension des réseaux d'infrastructures
- La dimension stratégique des politiques intercommunales dans les transports, l'habitat, la trame verte et bleue
- Une réforme territoriale en cours impulsée par l'Etat. La tentative de rationaliser les périmètres intercommunaux dans le cadre des schémas départementaux de coopération intercommunale

2. Question centrale :

- ✓ La gestion des services d'eau constitue-t-elle un nouvel objet de coopération urbaine et territoriale ?
- ✓ Autrement dit, ce domaine d'intervention urbain, de plus en plus pris en charge par des communautés (urbaines, d'agglomération, de communes) permet-il de consolider les collectivités urbaines dans leur cohésion interne et leur capacité d'organisation externe (vis-à-vis des espaces ruraux, dans le contexte départemental).

3. La gestion des services d'eau urbains :

- Une responsabilité anciennement décentralisée qui relève des pouvoirs publics locaux
- Une position double de l'Etat : retrait sur le conseil et l'ingénierie d'une part, présence sur la Police de l'Eau, la collecte des données (Onema) et le cadrage départemental (Mise) d'autre part
- Un binôme public-privé dans l'exploitation via la délégation de service public et les marchés publics, qui introduisent les logiques d'organisation territoriale d'entreprises spécialisées
- Une intervention à géométrie variable des collectivités (Conseils généraux, Conseils régionaux) et Etablissements publics (Agences de l'Eau) pour soutenir la sécurisation des réseaux d'alimentation en eau potable et la protection des captages.

4. Démarche méthodologique de l'étude

La méthodologie a combiné la mobilisation de bases de données publiques en ligne (Banatic, Aspic pour l'intercommunalité, et Sispea pour les services d'eau), et d'entretiens semi-directifs menés dans chaque agglomération avec une grille de questions systématisées. Ces entretiens ont fait l'objet d'une prise de note et d'une analyse transversale portant sur la question centrale du rôle possible, réel, souhaitable, des services d'eau dans la construction et la coopération intercommunale. Cf. liste des acteurs interrogés dans *tableau annexe*.

A noter que les animateurs de schémas d'aménagement et de gestion des eaux ont aussi été interrogés pour alimenter un de nos autres volets de recherche, à savoir l'implication des collectivités urbaines dans la gestion intégrée de la ressource. Il s'agit d'un sujet à part entière, que je n'ai pu traiter dans le temps imparti, et qui me demandera des investigations complémentaires plus longues.

Cette approche empirique a été menée sur trois Communautés d'agglomération, enquêtées entre février et avril 2001 : Clermont-Ferrand, Montpellier, Rouen. Il s'y ajoute la veille réalisée sur l'agglomération de Rennes depuis 2006, et les premiers entretiens réalisés dans l'agglomération de Dijon (2003-2006).

RESUME DES RESULTATS

1. Entre coopération et résistances

Plusieurs chercheurs énoncent en effet que la coopération intercommunale peut tout à fait favoriser une coordination d'ordre technique et administratif, en particulier pour la gestion d'infrastructures et de services en réseaux, mais que la problématique est plus complexe sur un plan politique, où les velléités d'autonomie locale intra métropolitaine jouent de manière plus aigüe. De fait, le résultat de mon analyse au sujet des services d'eau s'inscrit dans cette lecture sociopolitique et territoriale du paradoxe ou de l'inachèvement intercommunal: la gestion des services d'eau est une compétence qui peut servir de levier pour une maîtrise d'ouvrage plus unifiée à l'échelle des Agglomérations – voire plus largement à une échelle départementale - mais qui provoque en interne des ajustements stratégiques et politiques plus ou moins rapides. L'idée d'une refonte profonde des intercommunalités dans le cadre de la gestion des services d'eau est donc à nuancer, en disant que cette refonte reste partielle ; si techniquement elle peut concerner l'ensemble du territoire de la Communauté, elle peut laisser subsister des fragmentations internes puissantes liées à l'ancienneté des structures préexistantes et/ou au poids d'édiles locaux. De manière générale comme le note l'Association des communautés de France, les services publics urbains environnementaux sont exercés comme des compétences partagées.

Ce constat rejoint la thèse des politistes qui considèrent que l'intercommunalité est en voie d'inachèvement et qu'elle est face à une tension inhérente à la nature de la décentralisation à la française. D'une part, les auteurs de la législation, insérés dans le jeu politique local, ont pris soin de ménager les prérogatives communales ; d'autre part, dans la mise en œuvre de l'intercommunalité, ce même souci de « domestication » de l'intercommunalité serait mis en œuvre sous des formes politiques contrôlées.

Cette thèse est en partie vérifiable sur nos terrains, concernant les services d'eau, qui touchent à la question de la souveraineté sur une ressource et dont l'exploitation fait appel à des structures héritées spécifiques (syndicats d'eau). Certes, la nécessité de mutualiser les moyens de sécurisation de l'alimentation en eau potable pousse les collectivités à coopérer, donc à céder une part de pouvoir local au profit d'une meilleure qualité de service, mais :

- La gestion des réseaux, du point de vue technique et organisationnelle, n'est pas évidente quand l'agglomération est étendue et que plusieurs réseaux techniques coexistent initialement (à la différence d'un réseau de transports en commun par exemple).
- En échange d'une gouvernance centralisée, les contreparties sont négociées : harmonisation du prix de l'eau à l'échelle du périmètre de compétence, vice-présidence, ventes d'eau en gros ou livraisons gratuites...

2. Une typologie des processus

On précise que ces processus ne sont pas exclusifs et peuvent se combiner à l'intérieur d'une même agglomération, dans des configurations plus ou moins transitoires et selon des séquences successives.

- *Des processus consensuels : des harmonisations tarifaires visant à légitimer l'instance communautaire*

Parmi les objets de consensus, le souhait d'aboutir à un prix harmonisé de l'eau émerge dans les politiques locales des Communautés compétentes sur les services d'eau. Menées au nom de la défense de l'égalité des usagers devant le service, les politiques d'harmonisation des prix sont aussi utilisées comme un levier d'identification et de légitimation publiques de la Communauté, un moyen de faire connaître et approuver son action. Cette politique répond aussi à une demande des collectifs d'usagers mobilisés localement et aux associations de consommateurs nationaux. L'objectif d'égalité des prix est enfin porté au niveau national par le Conseil économique, social et environnemental (2009), qui l'a réaffirmé lors d'un colloque co-organisé avec le Conseil d'Etat en janvier 2011.

En tout état de cause, l'exigence d'un prix unique dans un souci d'égalité territoriale des usagers devant le prix de l'eau reste bien une revendication d'ordre politique et social, alors qu'économiquement, la diversité des services d'eau produit au contraire des coûts donc des prix inégaux selon les services. Il y a là des mécanismes de péréquation et de compensations qui sortent de la logique économique, échappent à l'usager et *in fine* relèvent de la capacité d'action politique.

- *Des processus négociés : l'affirmation politique par la maîtrise technique*

Même quand la compétence a été confiée par les communes à la Communauté, la convergence de vues n'est pas systématiquement acquise sur tous les plans de la gestion. Font l'objet de négociations serrées les postes de vice-président et les grandes décisions sur la planification des réseaux et leur financement, autrement dit sur les stratégies de développement et de sécurisation du service. Ces stratégies sont inscrites dans des schémas directeurs qui établissent des ressources disponibles à terme, proposent des scénarios et retiennent des choix de développement en fonction du scénario retenu. Les Schémas directeurs d'alimentation en eau potable ont valeur stratégique et doivent s'adosser aux

prévisions d'urbanisme du territoire. Ils sont tributaires de l'accès aux données et d'une prise en charge par les services techniques de l'intercommunalité.

Les schémas directeurs ne sont pas des documents neutres relevant de quantifications et de dispositifs techniques. Ils sont au contraire empreints d'une vision subjective de la situation environnementale et sociodémographique d'un territoire. Ils constituent des objets de négociation entre les collectivités membres dans la mesure où les choix réalisés supposent une répartition des opérations, une grille de financement, un impact sur le prix de l'eau, pour aboutir à une décision commune. Leur élaboration peut constituer une étape dans la délibération collective communautaire.

- *Des tensions internes encore vives, non stabilisées : syndicats périphériques puissants, formes de « transition » et modèles fragmentés*

En premier lieu, le ménagement des intérêts communaux s'explique structurellement par la nature de l'intercommunalité : une structure intercommunale n'est pas une collectivité de plein exercice. Deuxièmement, il faut aussi invoquer des règles de fonctionnement politico-institutionnel qui modèrent la capacité politique autonome de l'intercommunalité: logique volontaire, dépendance vis-à-vis du degré d'investissement des représentants communaux, distribution des postes et fonctions de pouvoirs (vice-présidences), logiques « de couloir », absence de groupes politiques. Troisièmement, dans la répartition des missions, l'agglomération est chargée du développement, tandis que les communes restent des échelons de proximité, y compris pour les services d'eau : responsabilité de l'ordre public et sanitaire depuis 1884, vote du prix d'eau, communication des évaluations de la qualité de l'eau aux abonnés. Cela explique que l'intercommunalité apparaisse « en toile de fond » des débats lors des campagnes municipales ; elle est abordée souvent sous l'angle de ce que peuvent apporter les ressources de la Communauté, plus ou moins considéré comme une agence de moyens et pas toujours dans sa dimension institutionnelle.

Les rapports entre commune-centre et communes de périphérie peuvent contribuer à orienter cette construction intercommunale du service. Les vice-présidents à l'eau sont souvent issus de conseillers de la commune-centre. Les équipes techniques, cadres, ingénieurs sont essentiellement formées des personnels transférés par la ville-centre. Une variante consiste à placer dans ces fonctions des élus et/ou des techniciens issus de grosses communes périphériques. Ces stratégies sont évidemment dépendantes des objectifs d'équilibre global des postes de vice-présidence entre les communes membres dominantes en termes démographiques, économiques et politiques.

3. Exercice prospectif rapide

Du point de vue prospectif, il faut souligner des tendances de plus long terme. Les Communautés d'agglomération n'ont qu'une petite dizaine d'années d'existence, l'exercice de la compétence eau est souvent récente si bien que nos observations ont porté sur des dynamiques de temps court. Au-delà, sur moyen terme, on peut imaginer que le modèle de la maîtrise d'ouvrage urbaine à l'échelle de l'agglomération sera généralisé, et que la gestion de services devra changer d'échelle, même si la figure territoriale à même de porter ces missions ne relève pas d'un modèle unique (Agglomération, Syndicat départemental). L'intérêt des exploitants semble aussi être celui d'un seul interlocuteur, ce qui accentuerait

l'homogénéisation du maître d'ouvrage, mais pas forcément de l'exploitant (mise en concurrence croissante pour obtenir des baisses de prix lors des renouvellements de contrats.

Cette évolution dépend de plusieurs paramètres :

- ✓ Le rôle reconnu de leader des maires des villes-centres renforçant les capacités d'organisation des grandes agglomérations ; le consensus local autour des bénéfices de l'intercommunalité pour les communes membres
- ✓ L'urgence de l'action coopérative et des solidarités en matière d'adduction ; soutiens apportés par les collectivités supra (département, région), par les associations d'élus locaux et fédérations (Fédération nationale des collectivités concédantes de réseau) et injonctions de l'Etat
- ✓ Les modalités de l'application de la réforme territoriale (statut de Métropole en 2014), les négociations de niveau local avec les services préfectoraux

Au total, la construction intercommunale communautaire autour des services d'eau s'avère être un processus complexe, hétérogène, mais dans tous les cas à double sens. Dans un sens, l'adoption et l'exercice effectif de la compétence sera favorisé par une construction intercommunale dynamique et consensuelle. Dans un autre sens, la discussion autour des services d'eau est aussi l'occasion de rebattre les cartes de l'intercommunalité autour de plusieurs objets de discussion puis de consensus : les modes de gestion, le prix des services, la planification de la production et de l'adduction en vue de la sécurisation de l'alimentation en eau.

Tableau annexe – Liste des entretiens semi-directifs : les acteurs interrogés

Fonction	Institution, organisme ou entreprise
Elu(s) délégué(s) aux services d'eau	Communauté d'agglomération (ou commune-centre)
Responsable technique des services d'eau	Communauté d'agglomération (ou commune-centre) Syndicats périphériques / syndicat départemental
Exploitant des services d'eau	Véolia, Lyonnaise des Eaux, SAUR
Direction Pôle santé publique	ARS (Agence Régionale de Santé)
Direction de l'Aménagement	MISE (Mission Interservices de l'Eau) DDT (Direction départementale des Territoires)
Direction de services investissements collectivités	Agence de l'Eau
Direction de service Eau et milieux aquatiques	Conseil général
Direction de service Environnement et Eau (+ élu)	Conseil régional
Autres	Chercheurs en sciences humaines des universités et organismes (Engref, AgroSup) Associations (environnement, consommateurs) et collectif d'usagers

Compléments :

- ✓ Communication *Entre vision stratégique et tensions territoriales internes : l'intercommunalité paradoxale des services d'eau d'agglomération* (12 p.), colloque de Grenoble, Le service d'eau potable à l'épreuve du développement durable – Cité des territoires – 14-15 novembre 2012 [Conclusion en annexe](#)
- ✓ Article soumis à la Revue Internationale d'Urbanisme en février 2013, *Gouvernance des services d'eau et capacité politique de l'intercommunalité urbaine. Les enseignements d'une analyse territorialisée*, 21 p. [Conclusion en annexe](#)
- ✓ Habilitation à Diriger des Recherches - Volume 1 – Positionnement et projet scientifiques – *Collectivités urbaines et gouvernance de l'eau* (199 p.), soutenue à l'Université Rennes 2 le 5 décembre 2011. **En ligne** <http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00772279>

Éléments de conclusion – Colloque de Grenoble – 14-15 novembre 2012 – Publication prévue

L'objectif de cette focale sur les agglomérations urbaines est de contribuer au débat plus large sur la durabilité des services d'eau. Il n'est pas aisé de dresser une conclusion à propos de phénomènes en cours, observés dans leur dimension diachronique et dans leur diversité spatiale. Cette diversité spatiale est liée au fait que les initiatives prises répondent à un besoin d'organisation locale et sont régies par des contingences situées telles que les rapports entre pouvoirs publics locaux et délégataires de service.

Néanmoins, on peut s'exercer à un bilan et à une prospective rapide, articulée avec le travail mené à l'échelle des départements français. Les éléments de contexte et de contraintes sont en effet similaires : crise des finances publiques, mesures souhaitables de précaution vis-à-vis du changement climatique, normes européennes sanitaires et environnementales renforcées (substances prioritaires), multiplicité et progression des altérations de la ressource (polluants émergents en plus des éléments chimiques, des contaminants biologiques et de la matière organique).

Le bilan de l'intercommunalité communautaire des services d'eau en fin d'année 2011 confirme assez bien les tendances que le Programme urbanisme construction architecture (PUCA) indique au sujet de la gouvernance de l'intercommunalité : des formes de maturité des institutions, des initiatives assez normatives comme la montée en puissance de l'expertise des communautés en matière d'urbanisme, partagée voire déléguée aux opérateurs privés. Les moyens humains et financiers sont consolidés. A noter que plusieurs types de structures peuvent porter cette expertise, non exclusivement des Communautés mais aussi des gros syndicats de production d'eau. Les leviers financiers sont puissants lorsque les moyens sont mutualisés dans une seule organisation. Il reste qu'un certain nombre de processus relèvent de la contention ou de l'accommodation aux propositions faites, par exemple la délégation communale de la compétence eau à la communauté. Cela débouche sur des difficultés de collaboration véritable entre communes au-delà de cette concession.

Par ailleurs, un aspect qui mériterait d'être développé pour consolider l'appréhension de la construction intercommunale est l'examen de la « plus value urbaine » de l'exercice de cette compétence sur les plans de l'expression habitante et de la prise en main citoyenne du sujet. Le sujet se technicise, comme celui des transports collectifs, du développement économique,

de l'habitat voire de l'énergie. La lecture territoriale s'épaissit. Et en même temps, le sujet des modes de gestion des services d'eau s'invite régulièrement dans le débat public local à l'occasion des renouvellements de contrats de délégation.

Du point de vue de la prospective, on peut s'appuyer sur les tendances en cours et des éléments de contexte tels que le resserrement des contraintes climatiques, environnementales et financières sur les services d'eau et la pérennisation de la ressource en eau de qualité. L'organisation territoriale des acteurs irait vers des constructions politico-administratives et techniques de taille départementale ou interdépartementale dans lesquelles les agglomérations jouent souvent un rôle structurant voire de premier plan.

A l'échelle urbaine des communautés, deux scénarios peuvent être imaginés. Dans le premier, les services d'eau glissent de plus en plus vers les Communautés, dans une cartographie intercommunale des services recomposée autour de gros syndicats ou de Communautés. Les élus de l'agglomération ont compris l'intérêt de revenir vers les associations locales et les citoyens-usagers pour expliquer l'augmentation significative des prix de l'eau et sensibiliser les populations à la préservation de la ressource. Les Commissions consultatives des services publics locaux exercent progressivement leur véritable fonction consultative. Dans un deuxième scénario, la gestion continue à être une affaire technico-économique relevant exclusivement des élus, des services techniques et des opérateurs privés délégataires ou prestataires. Elle s'opère dans la superposition/juxtaposition des structures, complexes pour le citoyen. Dans les deux scénarios, ce service public dit « environnemental » reste néanmoins déconnecté des autres politiques sectorielles liées à la durabilité urbaine, du fait du maintien de sa dimension technique et du caractère aléatoire et non coercitif des outils de gestion durable des territoires.

Conclusion – Article soumis en février 2013 à la Revue Internationale d'Urbanisme

L'entrée par les services d'eau a permis de montrer que les intercommunalités communautaires peuvent progressivement se positionner dans des domaines de gestion et de développement qui ne lui étaient pas « naturels », compte tenu de l'autonomie des syndicats spécifiques et des communes en la matière. Il y a certes une certaine lenteur de la prise de compétence, mais les évolutions en cours plaident plutôt en faveur d'une recomposition des rapports entre communes à la faveur de la constitution d'équipes technopolitiques « leaders » et des bénéfices stratégiques de la mutualisation d'infrastructures coûteuses. Les services d'eau communautaires permettent des formes de sécurisation de l'alimentation en eau, de maîtrise de la délégation de service et de communication externe. Vis-à-vis des usagers, la gestion communautaire de l'eau peut être perçue comme plus visible, regroupée dans un ensemble de services collectifs à la population et médiatisée par des opérations de communication sur les prix, la qualité du service et le circuit de l'eau.

Reposant sur la grille de lecture de la gouvernance locale et des régimes urbains, autrement dit sur la coordination entre des intérêts multiples, notre interrogation initiale sur la capacité politique des Communautés s'est orientée vers l'identification des ressources permettant à des formes de leadership politique de se développer. On peut en effet observer au travers de cette analyse que la figure du notable n'a pas disparu chez les élus et qu'elle opère dans les arrangements locaux. L'intercommunalité crée l'occasion pour les présidents de

Communauté et vice-présidents délégués de combiner à la figure du notable la dimension du manager urbain, apte à promouvoir le développement de l'agglomération avec efficacité et équité : réalisation d'infrastructures performantes, maîtrise des prix de l'eau et de la qualité de l'eau distribuée. Ces logiques de notabilité peuvent opérer aussi dans le sens d'un maintien des autonomies locales vis-à-vis d'un tout ou d'un centre, comme certaines études de cas en témoignent. Enfin, la construction d'une technostructure publique change les rapports entre l'autorité délégante et l'opérateur privé en conférant une compétence de contrôle et de suivi à l'autorité publique délégante.

Bien entendu, l'analyse manque nécessairement de recul par rapport à l'exercice récent de la compétence, limité à quelques années dans nos exemples. Il reste que les situations observées dans cette période d'émergence sont hétérogènes, illustrant un certain nombre de blocages à la construction territoriale des services d'eau. Ces blocages renvoient de manière évidente aux poids des configurations techniques et politiques héritées, à savoir les communes et syndicats d'eau préexistants, thèse développée par l'Association des Communautés de France. Plus profondément, la tension autour de la gestion communautaire des services d'eau est à relier au contexte politique de la construction locale de l'intercommunalité. Si les clivages d'opinions politiques concernant les modes de gestion n'empêchent pas forcément un travail communautaire, la contestation de l'intérêt communautaire est plus contraignante pour l'émergence d'une capacité politique. La permanence des équipes politiques et des personnels techniques peut jouer dans deux sens. Elle peut entretenir une prééminence de la ville-centre perçue comme une domination politique par les élus des communes périphériques ; elle peut aussi agir de manière vertueuse comme une ressource humaine et cognitive dont l'expérience sert la qualité et la maîtrise des services intercommunaux.