La capacité politique de l'intercommunalité urbaine au prisme de la gouvernance des services d'eau. Les enseignements d'une analyse territorialisée

Emmanuelle Hellier

▶ **To cite this version:**

Emmanuelle Hellier. La capacité politique de l'intercommunalité urbaine au prisme de la gouvernance des services d'eau. Les enseignements d'une analyse territorialisée. Politiques et Management public, 2015, 10.3166/pmp.31.27-43 . halshs-01266627

HAL Id: halshs-01266627
https://shs.hal.science/halshs-01266627

Submitted on 17 Oct 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La capacité politique de l'intercommunalité urbaine au prisme de la gouvernance des services d'eau. Les enseignements d'une analyse territorialisée.

Political ability in urban inter municipality through governance of water utilities. A territorial analysis.

Emmanuelle HELLIER
Professeure Aménagement de l'espace et urbanisme
Univ Rennes – UMR Espaces et Sociétés 6590 CNRS
emmanuelle.hellier@univ-rennes2.fr

Résumé
Dans un contexte de rationalisation économique et de modernisation technique des services urbains, la gestion des services d'eau est un enjeu politique non négligeable tant il met en œuvre des processus d'arbitrages entre acteurs différenciés issus des sphères politiques, des services techniques des collectivités, comme du monde économique et de la société civile. A l'échelle des agglomérations, les processus actuellement à l'œuvre peuvent être interprétés sous l'angle des régimes urbains dans lesquels des intérêts différents et dispersés trouvent à s'entendre dans une gouvernance hybride et par le biais d'échanges de ressources. L'article s'intéresse ainsi aux services d'eau comme levier de capacité politique en ciblant les Communautés urbaines et d'agglomération en France. Ces Communautés constituent en effet des terrains d'investigation et des scènes d'émergence de la capacité politique locale. Mais cette émergence s'opère dans des configurations plurielles plus ou moins stabilisées, pour lesquelles les outils stratégiques de planification et les effets du leadership institutionnel peuvent constituer des leviers de cohésion.

Mots-clés
Services d'eau ; gouvernance locale ; Communautés d'agglomération ; territoires ; action publique ; planification ; leadership.

Abstract
In the face of economic rationalization and technological upgrading in urban utilities, the water utilities management is a major political issue in so far as it's an arbitration process between different actors of politics, technical department in communities, as well business managers and civil society. The theories of urban regimes and coalitions can be used to analyze the current devices; in this framework, different and spread interests reach agreement in a hybrid governance through the exchange of resources. The article deals with the drinking water utilities to analyze their political abilitity, through the case of urban and agglomeration's Communities in France. Our spatial approch about three communities shows that between silent revolution and learnings, the ability of intermunicipality seems to improve with strategic planning tools and according to the institutionnal and political effects of community leaders.

Key words
Drinking water utilities; local governance; inter municipalities; territories; policy and political action; planning; leadership.

La capacité politique de l'intercommunalité urbaine au prisme de la gouvernance des services d'eau. Les enseignements d'une analyse territorialisée.

Pour certains chercheurs et praticiens, l'agglomération urbaine peut constituer un niveau pertinent d'intervention publique intégrée. Pour d'autres, la coordination intersectorielle fait souvent défaut à cette échelle. Pour prendre position dans ce débat, il faut rappeler deux grands phénomènes. D'une part, les lois de réforme territoriale des années 1999-2000 ont promu le modèle intercommunal communautaire, tout en maintenant les pouvoirs communaux renforcés par la décentralisation et la pérennisation de l'architecture communale. D'autre part, la configuration d'acteurs des services urbains est marquée par le rôle des opérateurs privés, entreprises multinationales dont l'empreinte économique interfère dans la gestion locale (Lorrain et Stoker, 1995). Autrement dit, la pluralité des intérêts des acteurs place l'intercommunalité face à un défi de dépassement d'une coordination plus ou moins consensuelle pour développer une capacité politique porteuse d'un intérêt public.

L'hypothèse de l'article est que la coopération intercommunale peut continuer à fonctionner sur une équivoque, un paradoxe, entre une intégration technico-administrative souvent assez poussée et souhaitée et une difficulté à porter une action politique dépassant les intérêts communaux et ayant prise sur la logique des entreprises et des intérêts privés (Boino, Desjardins, 2009 ; Le Saout, 2012). Elle s'accompagne d'une deuxième hypothèse explorée en sciences politiques et en aménagement de l'espace, sur la variabilité des ordres locaux liée à des situations et des ingrédients spécifiques notamment politiques. Cette mise au jour des ressorts des différenciations locales passe par des recherches empiriques territorialisées (Baraize, Négrier, 2001 ; Faure, 2008 ; Douillet et al., 2012). Nous avons choisi d'explorer ces deux hypothèses en analysant la manière dont la compétence de gestion des services d'eau est exercée par les Communautés urbaines et d'agglomération en France.

Cette recherche utilise donc le prisme des services d'eau pour vérifier comment l'instance intercommunale vise à se construire une légitimité, sur quels outils et acteurs elle la construit, et au-delà comment elle développe une capacité politique fédératrice sur de nouveaux territoires et à de nouvelles échelles. Dans cette optique, il n'est pas tant question d'identifier un optimum dimensionnel illusoire que de saisir l'épaisseur socio-politique des Agglomérations et des réseaux d'acteurs contingents qui les composent. Les contextes d'action, tant sectoriels que territoriaux, constituent en effet une clé de compréhension très éclairante de la capacité d'action collective (Arab, Lefeuvre, 2011, p.412).

Dans une première partie, nous souhaitons montrer tout l'intérêt d'une analyse de l'intercommunalité des services d'eau en termes de régimes urbains. Cette théorie permet de rendre compte de l'existence de modes de gouvernance souples (partenariats, délégations, contractualisation…) entre des acteurs sociaux pluriels. La compréhension de la construction intercommunale doit alors être replacée dans des approches cognitives d'une part, et dans une vision politisée de la construction politique locale. La deuxième partie de l'article brosse les grands traits de l'intercommunalité urbaine des services d'eau, caractérise le matériau empirique et met en perspective les trajectoires politiques des Agglomérations. De l'analyse empirique, la troisième partie de l'article fait ressortir les facteurs de montée en capacité intercommunale, de la planification comme support d'une vision commune à l'exercice d'un leadership institutionnel comme pouvoir intégrateur.

Dès maintenant, il faut préciser que tant le statut de Communauté urbaine que de Communauté d'agglomération est concerné par nos propos généraux : bien que seules les premières exercent obligatoirement la compétence services d'eau, les questions de gouvernance restent du même ordre. Toutefois, l'analyse se portant sur l'exercice d'une compétence transférée par les communes, nous avons retenu pour nos études de cas des Communautés d'agglomération, pour lesquelles l'exercice de la compétence eau est optionnel.

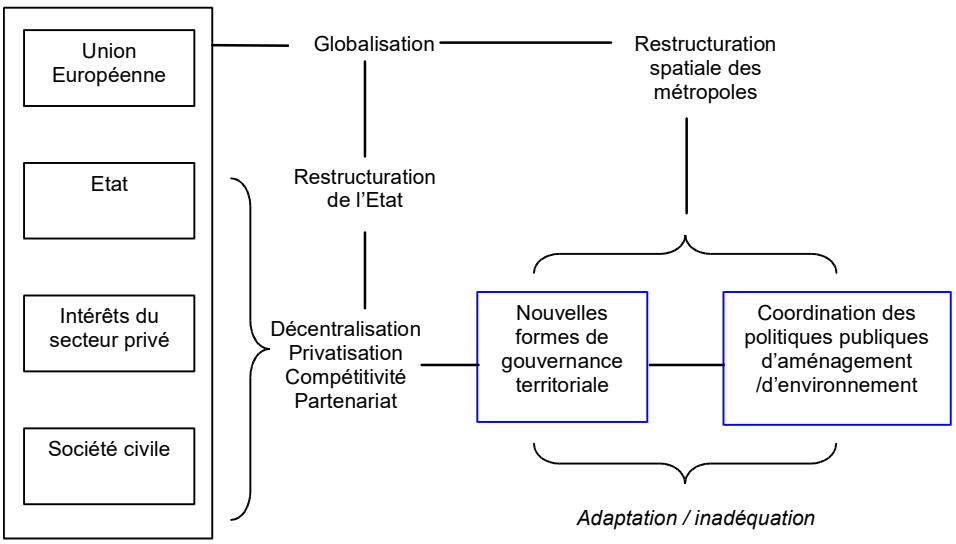
I. L'intercommunalité des services d'eau, ou les enjeux politiques d'une construction technique

Notre approche considère les agglomérations urbaines comme des objets politiques et territoriaux spécifiques, dans le sillage des sciences sociales nord-américaines. Le positionnement conceptuel et théorique de l'article relève prioritairement de la littérature sur les pouvoirs territoriaux, la gouvernance urbaine et la gestion des services urbains. Dans ces champs thématiques, les sciences politiques et la sociologie de l'action publique apportent des cadres d'analyses pertinents pour notre démarche, en particulier la théorie des régimes urbains et le concept de capacité politique. Dans la grille de lecture construite ici, se complètent les présupposés classiques de la sociologie des organisations, tels que les choix rationnels et limités des acteurs, et des approches cognitives de la sociologie politique, tenant compte du rôle de l'information et des apprentissages. Cette partie présente les cadres théoriques mobilisés et la pertinence problématique du prisme des services d'eau.

A. Gouvernance métropolitaine, régimes urbains et capacité politique

La fabrique de l'intercommunalité urbaine s'inscrit dans la grille de lecture de la gouvernance territoriale métropolitaine, dans laquelle le contexte de l'action publique évolue principalement sous l'effet de la globalisation des échanges et de l'adoption de modèles économiques concurrentiels (Jouve, Lefèvre, 1999). Le développement local consiste lors dans la mise en valeur des ressources localisées, par capacité de spécialisation et d'innovation, en mettant à distance les logiques de gouvernement au profit des logiques de guichet et de concurrence interurbaine (Veltz, 2008). Les principes énoncés par l'Union Européenne (cohésion territoriale, subsidiarité, partenariat, polycentrisme ou encore développement durable) accompagnent et renforcent ce dispositif général de gouvernance. D'après cette grille d'analyse, le polycentrisme de la gestion urbaine s'est affirmé sous la poussée des partenariats public-privé et sous l'influence politique croissante des mouvements citoyens divers, qui peuvent revendiquer une contre-expertise des projets et interfèrent dans leur conduite (figure n°1).

Figure n°1 - Modèle du contexte de production de la gouvernance territoriale métropolitaine



d'après Salet, in Motte, 2005

En concordance avec cette première approche, la théorie des régimes urbains envisage les agglomérations métropolitaines comme des acteurs collectifs dont le pouvoir et la cohésion montent en puissance à l'échelle européenne (Le Galès, 2003). Ce sont aussi des espaces « gouvernés » par des systèmes d'action publics complexifiés : professionnalisation des services techniques, constitution de réseaux professionnels d'expertise et de maîtrise d'ouvrage, partenariats souples et évolutifs (Biarez, 2000). D'après cette théorie des régimes urbains, les ressources financières, politiques, d'expertise nécessaires au développement urbain ne sont pas limitées aux acteurs politiques institutionnels mais sont réparties entre une pluralité d'acteurs qu'il s'agit de coordonner et de faire coopérer (Pinson, 2010). Cette dispersion des ressources va peser sur la capacité d'action des agglomérations, ce qui ne veut pas dire qu'elle la diminue, mais plutôt qu'elle la modèle différemment, selon des logiques horizontales internes.

Se pose alors la question de la « capacité politique » des instances d'agglomération. Cette capacité recouvre la détermination d'une action politique et la mise en place de mécanismes d'intégration pour porter une action conjointe dans la direction fixée (Dormois, 2006, p.837). Le concept interroge particulièrement la stabilisation des mécanismes à l'œuvre dans le cadre de la gestion des services publics urbains, à savoir les coordinations entre acteurs publics, privés, institutionnels et non institutionnels. Elle participe aussi des recompositions des fonctions politiques entre les niveaux d'action territoriale, notamment entre les collectivités territoriales promotrices d'actions publiques et les services déconcentrés de l'Etat énonciateurs des cadres réglementaires.

Une approche complémentaire permet d'éclairer les processus de recompositions politiques locaux. Pour certains politistes, l'histoire longue de l'intercommunalité est marquée par des choix partiels de la part de l'Etat, les réformes successives de l'intercommunalité résultant d'un compromis constant entre les élus locaux et l'Etat, *via* le ministère de l'Intérieur. Ainsi, les constructions plus récentes liées aux lois de 1999-2000 (les Communautés) ne se réalisent pas seulement par une entente horizontale entre communes voisines au sein d'une agglomération, mais dépendent aussi de la marge de manœuvre que l'Etat a laissée aux unes et aux autres (Desage, Guéranger, 2011). Simultanément, même si leur sociologie est diverse, les maires demeurent les principaux pourvoyeurs de ressources locales, par leur dimension identitaire, leur statut institutionnel « historique », et leurs réseaux d'influence (Le Bart, 2003). Le jeu collectif de construction intercommunale doit alors compter avec ces éléments structurels.

Or, le secteur des services d'eau est révélateur de la marge de manœuvre politique des agglomérations. La gestion de ces services à forte base infrastructurelle occasionne de nécessaires accords sur le mode de gestion, sur la propriété des usines de production, et sur la planification des réseaux.

B. La gouvernance des services d'eau urbains, une question qui dépasse le mode de gestion

Un service d'eau est une organisation devant assurer la desserte des usagers en eau potable selon les principes d'un service public (équité, continuité, universalité). Ce service repose sur une infrastructure en réseau, et sur des technologies et process industriels. D'après le code des collectivités territoriales (art.L2224-7-I), il assure « tout ou partie de la production par captage ou pompage, la protection des ressources, le traitement, le transport, le stockage et la distribution finale à l'usager ». Il constitue un domaine d'activité économique dont le bon fonctionnement est essentiel pour le développement, pour la vie quotidienne et la santé des populations (Lorrain, 1995). Du point de vue juridique, il s'agit en France d'un Service public à caractère industriel et commercial (SPIC) : le service d'eau est payant, car il a un coût de transport, de production, de traitement, de distribution etc. Il doit s'autofinancer selon le principe « utilisateur-payeur ». Il s'agit d'un champ de compétence locale anciennement décentralisé dans le sens où il est de responsabilité communale depuis 1884 et fait bien souvent l'objet de regroupements intercommunaux dédiés. L'exercice de ces services s'inscrit dans la cadre des directives européennes et lois nationales qui fixent de grands

principes de gestion, de qualité sanitaire des eaux distribuées et des objectifs de performance économique et environnementale des services.

Dans les grandes villes, l'exploitation des services fait l'objet depuis le milieu du XIX^{e} siècle de concessions à des opérateurs privés spécialisés, dont les deux majors multinationales, la Compagnie Générale des Eaux (Véolia Eau) et la Lyonnaise des Eaux (Suez Environnement). Dans le cadre de la mise en conformité des services avec les directives européennes sur la qualité des eaux brutes, ces firmes d'infrastructures montent en puissance dans les années 1980 dans les agglomérations françaises à la faveur de leurs capacités d'investissement et de leurs compétences techniques. D'après Lorrain et Stocker (1995), le processus de prise en charge des services par des entreprises privées peut s'interpréter comme une « dynamique de système ». En effet, dans le même temps où les normes se renforçaient, l'offre des entreprises spécialisées se développait et l'encadrement législatif se montrait plus ouvert au partenariat public-privé ; dans cette hypothèse, ces choix ont relevé plus de la recherche de sécurité technique et juridique des services que de projets politiques visant à produire une nouvelle manière de faire la ville. Toujours est-il que les chercheurs continuent à discuter des performances économiques de ces modes de gestion par rapport à la gestion publique directe, en se fondant sur une revue de la littérature économétrique comme empirique (Renzetti, Dupont, 2003). A l'heure actuelle, l'intervention des opérateurs privés dans les choix politiques est indirecte mais effective puisque ces opérateurs maîtrisent l'outil technique et économique, les données relatives à la ressource mobilisée, aux réseaux d'infrastructures, aux consommations d'eau et aux usagers-clients du service. L'intérêt des élus pour un partenariat avec les opérateurs privés se traduit par une certaine longévité des opérateurs dans la même agglomération, ce qui peut s'expliquer par les bénéficies croisés issus d'un échange de ressources (cf. III-B).

Même quand la gestion fait l'objet d'une délégation de service, l'action publique en matière de desserte urbaine en eau potable est en droit appuyée sur les pouvoirs publics locaux, qui restent propriétaires des infrastructures y compris dans la formule de la concession[1]. Ainsi, au-delà du mode de gestion retenu, le contrôle stratégique sur la politique des services fait l'objet d'une gouvernance « hybride » (Van de Meene et al., 2011, p.1124). Si l'on distingue à la suite de ces auteurs une gouvernance hiérarchique, une gouvernance par les instruments du marché et une gouvernance en réseau, on identifie en France comme en Australie des approches « hybrides » à l'œuvre dans la gouvernance des services d'eau, qui repose sur une circulation de l'information et la constitution de réseaux professionnels (FP2E - Fédération professionnelle des entreprises de l'eau), de réseaux d'élus et de techniciens (FNCCR – Fédération nationale des collectivités concédantes et en régie) et de coordinations associatives et militantes nationales et transnationales, revendiquant par exemple une eau gratuite. Après la promotion du modèle de la délégation dans bien des pays notamment en voie de développement, la recherche de modèles renouvelés travaille clairement la gestion des services d'eau à l'heure actuelle.

C'est dans ce contexte de recherche d'efficience économique et d'équité sociale que le secteur des services publics urbains questionne la maîtrise politique des compétences de gestion urbaine, à l'échelle des agglomérations urbaines. Si le cadre des régimes urbains permet de penser la gouvernance hybride, il s'agit ensuite de montrer que les processus de développement de l'intercommunalité tendent à consolider les modalités de relations coopératives et contractuelles, et à faire émerger une capacité politique commune à l'échelle des agglomérations. Or, cela s'effectue de manière plus ou moins aisée selon les agglomérations.

[1] Seule la privatisation entraîne le transfert de propriété des infrastructures à l'entreprise privée.

II. Une compétence statutaire globalement en progression, des contextes territoriaux spécifiques

L'eau est considérée comme une ressource essentielle au développement local, et son contrôle est un atout pour la collectivité qui en dispose sur son territoire. Sa maîtrise fait l'objet de luttes de pouvoir[2]. L'importance stratégique de la ressource en eau est réactivée par l'augmentation des besoins et la rareté relative de ce bien économique. Ainsi, la mise en contexte des cas d'études consiste d'abord à donner la mesure de l'exercice de la compétence eau par les Communautés d'agglomération, pour ensuite expliciter le contexte de la construction intercommunale dans les études de cas retenues.

A. L'exercice intercommunal de la compétence eau : cadrage général et présentation du cadre empirique

En France, par rapport à la trajectoire longue de l'intercommunalité, les effets des réformes les plus récentes sont particulièrement prégnants : les Communautés couvrent 90% des communes et 85% de la population ; cette extension spatiale s'accompagne d'une rationalisation partielle des périmètres de la gouvernance urbaine intercommunale. De fait, le nombre de services d'eau baisse sensiblement entre le début et la fin de la décennie 2000, de 15 000 à 12 000, tandis que les Etablissements publics de coopération intercommunale de type communautaire sont de plus en plus nombreux à se doter de la compétence (Canneva et Pezon, 2008).

De manière générale, la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a accordé à l'échelon communautaire des prérogatives majeures permettant de promouvoir la cohésion interne et la supra communalité : marges d'autonomie financière liées à la fiscalité propre, principes de solidarité et d'équité territoriale, mécanismes de compensations internes tels que la dotation de solidarité communautaire. Les modes de représentation politiques prévus par la loi doivent aussi obéir au principe selon lequel les représentants de la ville-centre ne sont pas numériquement dominants dans l'assemblée communautaire. Enfin, la nature stratégique des compétences obligatoires pour les Communautés d'agglomération confère un socle commun à l'établissement et aux communes membres : aménagement de l'espace communautaire, développement économique, équilibre social de l'habitat, politique de la ville[3].

Du point de vue des compétences, les services d'eau potable font partie du bloc de compétences optionnelles pour les Communautés d'agglomération, ce qui permet d'expliquer la présence variable de cette compétence dans leur portefeuille de compétences.

Les services d'eau font l'objet d'une gestion intercommunale pour les trois quarts des communes en France. Le modèle du syndicat intercommunal est numériquement majoritaire puisque seulement 10% des groupements gestionnaires des eaux potables sont des Communautés. Mais la population desservie par les Communautés est proportionnellement la plus importante, puisqu'elle représente environ 31 millions d'habitants, soit 70% des populations desservies par regroupement intercommunal. Au total, presque la moitié des Communautés d'agglomération exercent la compétence eau en France en 2011 (Hellier, 2013). Elles sont plus nombreuses à inclure l'assainissement dans leur portefeuille de compétences. De manière générale, que ce soit pour l'eau ou l'assainissement, la Communauté se positionne pour les communes membres comme un échelon possible de mutualisation des coûts et des financements des services d'eau. L'instance supra-communale répartit les investissements entre toutes les communes, notamment vers les secteurs de

[2] Cf. B. Giblin, « L'eau : une question géopolitique, en France aussi », Les pouvoirs locaux, l'eau, les territoires, *Hérodote* n°110, 3e trimestre 2003, p.9-28.

[3] Pour une présentation synthétique d'ensemble des dispositions de la loi n°99-586 du 12 juillet 1999, voir Baraize, Négrier, 2001, p.12 à 16.

réseaux les plus dégradés, en s'appuyant sur des recettes globalisées ; les communes rééquipées peuvent s'estimer bénéficiaires.

La refonte apparaissant dans les chiffres et dans l'affichage statutaire se traduit-elle dans une mise en œuvre territorialisée et effective du point de vue politique ? Pour répondre, l'article prend appui sur une enquête large menée dans trois Communautés qui exercent directement la compétence eau et y adjoignent la compétence assainissement sur le même périmètre, à savoir Dijon, Montpellier et Rouen. Les agglomérations retenues s'avèrent pertinentes pour une analyse comparative du fait de leur taille démographique assez proche et des fonctions administratives exercées (capitales régionales), des contextes géographiques spécifiques et de modes de gestion des services diversifiés décrits aux tableaux n°1 et 2 : agglomérations à délégation dominante (Dijon, Montpellier), mixité de modes de gestion avec régie de ville-centre (Rouen).

Tableau n°1 - Caractéristiques démographiques des Communautés d'agglomération étudiées

Communauté d'agglomération	Population (2008)	Population ville-centre (VC)	Part pop VC /pop totale	Nb abonnés (2010)	Nb communes (2013)	Superficie (km²)
Grand Dijon	244 400 hab	151 500 hab	62%	46 000	24	223
Montpellier Agglomération	406 139 hab	255 080 hab	63%	76 000	31	434
CREA (Rouen Elbeuf Austreberthe)	486 241 hab	R. 110 688 hab E. 17 251 hab	23% 3,5%	140 000	71	663

Sources : INSEE, Rapports publics sur le prix et la qualité des services d'eau

Tableau n°2 - Gestion des services d'eau dans les Communautés d'agglomérations étudiées

Communauté d'agglomération	Exercice de la compétence Eau	Modes de gestion (régie ou délégation)
Grand Dijon	Communauté	Délégation homogène - Lyonnaise des Eaux pour 16 communes (dont ville-centre) - Sogedo pour 8 autres
Montpellier Agglomération	Communauté pour 10 communes Syndicats périphériques pour 21 communes	Délégation homogène - Véolia pour 22 communes (dont ville-centre) - Lyonnaise des Eaux pour les 9 autres communes
CREA (Rouen Elbeuf Austreberthe)	Communauté	Situation mosaïque - régie de 41 communes (dont villes-centres Rouen et Elbeuf) - délégation Lyonnaise des eaux pour 16 communes - délégation Véolia pour 14 communes

Sources : Rapports publics sur le prix et la qualité des services d'eau, enquêtes terrain

Le matériau original de la recherche est constitué par les discours issus d'une quinzaine d'entretiens semi-directifs effectués dans chacune des agglomérations, soit cinquante entretiens au total[4]. Ces entretiens ont été réalisés en face à face, entre février et mai 2011, en utilisant une grille d'entretien organisée autour de quelques grandes questions ouvertes : fonctions de la personne

[4] Ont été interrogés les élus délégués à l'eau des Communautés, les responsables des services techniques de l'eau, les responsables d'agences des entreprises privées, et secondairement les services déconcentrés de l'Etat (Agences régionales de santé, Directions départementales des territoires…), les Conseils généraux et régionaux, les Agences de l'Eau, des collectifs de citoyens et associations d'usagers.

interrogée vis-à-vis des services d'eau, partenariats et réseaux développés, projets actuels et futurs de sa structure, enjeux relatifs à la ressource en eau, progrès de la réforme territoriale. Le traitement du matériau discursif, formé d'une prise de notes dense, s'est opéré par classement des réponses dans des tableaux de synthèse (par agglomération, par type d'acteur, par question), puis par sélection de *verbatim s*elon une grille d'analyse à trois faces des services d'eau : construction intercommunale, gouvernance des services d'eau, gestion intégrée de la ressource en eau (ce dernier aspect n'étant pas traitée dans cet article). La systématisation des grilles d'entretiens et d'analyse soumises aux mêmes catégories d'acteurs fonctionnels et politiques a permis de dégager des tendances communes et des différenciations locales de l'organisation des services d'eau.

L'exercice de la compétence eau est souvent très récent à l'échelle des Communautés d'agglomération, au mieux dix ans pour celles qui se sont créées à la suite de la loi et ont adopté la compétence dès leur création. L'exercice de cette compétence doit être contextualisé dans la dynamique intercommunale, ce qui fait apparaître des spécificités entre agglomérations.

B. De la ressource en eau à la trajectoire intercommunale

Si toutes les villes ont leur figure historique aquatique (le Suzon et l'ingénieur Darcy à Dijon, le Lez à Montpellier, le Robec à Rouen), la maîtrise de la ressource en eau est un enjeu collectif plus ou moins aigu et publicisé selon les territoires considérés. A Montpellier, la variabilité forte de la disponibilité de l'eau selon les saisons est un problème crucial, et l'on doit y composer avec des aléas climatiques et une vulnérabilité accrue par le développement urbain extensif. La Ville étudie la possibilité d'augmenter les volumes de sa prise d'eau pour répondre à une très forte croissance de la demande urbaine et périurbaine en direction du littoral en particulier. A Dijon, les ressources de nappes alluviales ou profondes de la Saône doivent prendre le relais des ressources originelles du plateau calcaire en période estivale. De grandes adductions redistribuent vers les périphéries en tension hydrique *via* des réservoirs. A Rouen, les ressources sont issues de différents sites, initialement les vallées du plateau crayeux mais aussi la nappe alluviale de la Seine plus au sud. Les problématiques de pollutions diffuses ont conduit les gestionnaires à moderniser les stations de potabilisation pour traiter les pesticides et à s'appuyer sur des politiques de protection de captages ambitieuses sur des terrains agricoles.

La trajectoire de la construction intercommunale de chaque agglomération doit également être explicitée pour comprendre les enjeux d'exercice de la compétence eau. Les trois Communautés ont été présidées par des personnalités politiques de stature nationale, François Rebsamen à Dijon, Georges Frêche à Montpellier et Laurent Fabius à Rouen, ce qui a construit des formes de notabilité et des relais vers les instances centrales.

La construction intercommunale dijonnaise apparaît comme la plus fluide parmi les trois agglomérations. La ville-centre représente presque deux tiers du poids démographique total de l'agglomération (tableau n°1). Le leadership politique a longtemps été exercé par Robert Poujade (député gaulliste de la Côte d'or, maire de Dijon de 1971 à 2001, ministre) dans une ville au noyau « bourgeois » et aux périphéries contrastées. Depuis les élections municipales de 2001, le pouvoir municipal comme intercommunal est dominé par le parti socialiste et la figure nationale de François Rebsamen, sénateur-maire, membre du bureau national de ce parti, et ministre depuis avril 2014. A Rouen, la taille exceptionnelle de la Communauté et la présence de deux agglomérations, engendre un problème de cohésion et continue à minorer le poids démographique et économique de la commune-centre, siège des administrations, qui représente à peine 25% de la population totale (tableau n°1). Sur le plan culturel, social et politique, le territoire de l'agglomération est clivé entre des territoires de rive droite votant plutôt à droite et une rive gauche traditionnellement ouvrière et bastion des partis politiques de gauche, renforcée par le pôle urbain d'Elbeuf[5]. La municipalité de

[5] Guermond Y. (dir.), 2007, *Rouen, la métropole oubliée ?,* Paris, L'Harmattan, 209 p.

Rouen est revenue en 2008 à une socialiste, Valérie Fourneyron[6], puis à Yvon Robert, de l'union de la gauche en mars 2014.

Si dans les cas dijonnais et rouennais les notables ont plutôt servi une construction intercommunale apparemment consensuelle, les stratégies du maire de Montpellier ont suscité une tension territoriale exacerbée entre la ville-centre et une partie des communes périphériques, dès la création de la Communauté en 2010. Le problème de l'assainissement et du traitement des déchets fait l'objet de dissensions récurrentes, de même que la maîtrise de la ressource en eau nourrit officiellement les oppositions : les deux communes limitrophes de la prise d'eau dans le Lez alimentant Montpellier, expriment un refus très net d'adhésion à la Communauté montpelliéraine. La construction intercommunale a connu des vicissitudes assez exceptionnelles, dont témoignent aussi les retraits ultérieurs de plusieurs communes littorales à fort développement. La « périphérie revendicatrice » s'élève contre un projet métropolitain perçu comme « l'entreprise d'un seul » (Baraize, Négrier, 2001, p.116). Le renouvellement politique s'est opéré à la suite du décès de Georges Frêche, personnage politique hors norme, avec l'arrivée à la tête de la Communauté d'agglomération d'un élu issu de la partie rurale de l'agglomération (2010-2014). Depuis avril 2014, la Communauté est de nouveau présidée par le maire de la ville-centre, Philippe Saurel, ancien adjoint à l'urbanisme, culture, affaires sociales dans les trois municipalités précédentes.

Ainsi, la construction intercommunale des services d'eau traduit les fragmentations politiques générales du territoire local. Sur les 31 communes de la Communauté d'agglomération, seules 10 relèvent de la Communauté pour la gestion des services d'eau, alors que les 21 autres communes sont réparties entre trois syndicats périphériques gros producteurs d'eau (tableau n°2). Les deux agglomérations de Montpellier et de Dijon convergent dans l'architecture de leurs modes de gestion et dans la prévalence d'un opérateur privé. Plus de deux communes sur trois sont en délégation de service public avec le même opérateur, Véolia à Montpellier, Lyonnaise des eaux à Dijon. La situation est encore assez diverse au sein de la Communauté rouennaise qui a réuni des services techniquement distincts, même si la progression tendancielle de la régie est notable dans un territoire où l'implantation de la Lyonnaise est historique (tableau n°2).

Notre approche ne se limite pas à une caractérisation fonctionnelle et institutionnelle de l'intercommunalité des services d'eau. La mobilisation de sources discursives et normatives issues de l'investigation empirique sert une approche cognitive des politiques publiques. En particulier, nous pouvons mettre en évidence dans la partie suivante la manière dont sont formulées des conceptions et des diagnostics communs dans le domaine des services d'eau territorialisés, selon des politiques publiques locales et des cultures professionnelles transversales permettant les processus d'information et d'apprentissage (Sabatier, Shlager, 2000 ; Muller, 2000).

III. La gouvernance des services d'eau des Communautés d'agglomération : vers une capacité politique unifiée?

Alors que la partie précédente a permis de situer la construction intercommunale des services d'eau, ce troisième temps de l'article questionne plus précisément l'émergence d'une capacité politique intercommunale à partir des services d'eau, à la lumière de deux leviers majeurs : la planification territoriale et le *leadership*. La première notion est liée à la construction de la gouvernance, parce qu'elle est support d'une visée commune sur l'espace à aménager ; la deuxième, discutée en sciences politiques, se situe plutôt du côté du gouvernement local parce qu'elle réhabilite les dimensions de notabilité et les processus de légitimation locale et d'instrumentalisation du territoire (Sawicki, 2003 ; Genieys et al., 2000).

[6] devenue depuis Ministre des Sports en mai 2012 puis de l'Economie sociale et solidaire en avril 2014.

A. Planification et ventes en gros, ou l'affirmation technique et économique de la Communauté

L'activité de planification est liée à la gouvernance urbaine, dans la mesure où elle requiert d'agréger des demandes et intérêts différents, et de décider collectivement pour fixer des futurs possibles de l'aménagement. Cette activité s'opère dans un cadre de négociation le plus souvent formalisé, reposant sur des données techniques maîtrisées par des acteurs spécialisés (bureaux d'études) et sur une rationalité gestionnaire. Elle est traversée de luttes et de conflits, mais elle peut procéder par incrémentation et par touches successives (Dormois, 2006) de telle sorte qu'elle est une occasion de dépassement des intérêts locaux au profit d'une conception concertée de la spatialisation des services collectifs.

La conception de l'architecture territoriale des services d'eau urbains s'inscrit le plus souvent dans un dispositif global, celui de la planification des réseaux d'eau conçue de plus en plus à l'échelle départementale (Barbier, 2010). Les démarches de planification sont matérialisées dans des Schémas directeurs d'alimentation en eau potable (SDAEP), qui ont valeur stratégique et doivent s'adosser aux prévisions d'urbanisme du territoire.

La planification des réseaux et la prospective de l'offre et de la demande sont des actions de plus en plus portées par les Communautés sur leur périmètre voire sur des périmètres plus larges. La communauté dijonnaise est ainsi maître d'ouvrage du schéma d'alimentation conçu à l'échelle du Schéma de cohérence territoriale, couvrant un territoire urbain et périurbain de 116 communes comprenant huit intercommunalités et 307500 habitants. A Rouen-Elbeuf, les restructurations sont récentes sur un territoire comptant dix-sept services techniquement distincts et 3000 à 4000 km de conduites. La Communauté a réuni des données spatialisées et réalisé un certain nombre de diagnostics sur l'état de ressource en eau et sa gestion, sur un périmètre hydrographique partiellement commun à celui de la Communauté. A Montpellier, compte tenu de la persistance de trois syndicats d'eau à l'intérieur du périmètre de la Communauté, la coordination semble complexe pour produire un document unifié et cohérent à l'échelle de la Communauté. Néanmoins, « la coopération est entretenue dans la durée parce qu'elle est pourvoyeuse sur des gains matériels et symboliques » (Dormois, 2006, p.846).

En outre, les conventions de ventes d'eau entre collectivités permettent de construire des réseaux de sécurisation au-delà des intercommunalités sur des aires fonctionnelles *ad hoc*. Autrement dit, le poids des décisions techniques se combine avec des arrangements politiques, idée qui traverse l'ensemble de notre démonstration. Ces arrangements se développent en particulier dans ce rapport centre-périphérie, avec une ville-centre surproductrice ou en capacité d'augmenter les productions (Dijon) ou dans un rapport plus équilibré entre centre et périphérie (Montpellier, Rouen). Les ventes d'eau en gros s'opèrent dans un contexte juridique assez pragmatique et souple telles que des conventions entre acteurs publics. Le Code général des collectivités territoriales autorise en France ces ventes par l'article L.5111-1 : « les collectivités territoriales peuvent conclure entre elles des conventions par lesquelles l'une d'entre elles s'engage à mettre à disposition d'une autre collectivité ses services et moyens afin de lui faciliter l'exercice de ses compétences ». La possibilité de ventes en gros est moins évidente pour les Communautés, qui ne sont pas des collectivités territoriales et sont soumises aux principes de spécialité matérielle (capacité juridique liée à leur objet) et de spécialité géographique (intervention limitée au périmètre) (Boutelet, Larceneux, Barczak, 2010, p.95-101). Les conventions de livraisons payantes existent entre les Communautés et des territoires périphériques. On peut supposer qu'un maire de ville-centre, dont l'élection en tant que sénateur dépend des voix des grands électeurs donc des maires, peut avoir un intérêt électoraliste à nouer des conventions de ventes d'eau avec des élus locaux. On entre ainsi dans une des facettes de la formation du *leadership* local, facette traditionnelle, qui fait l'objet de la sous-partie suivante.

B. Mobilisation de ressources politiques et leadership institutionnel, clés d'une capacité politique intercommunale?

L'exercice de la compétence eau par l'établissement intercommunal a une teneur hautement géopolitique dans la mesure où elle vise à ce qu'un acteur soit structurant dans le dispositif global de maîtrise de la ressource et des adductions vis-à-vis d'autres collectivités. Il y a donc dans cette démarche l'objectif d'asseoir le positionnement politique d'un chef de file, ou *leader*. Cette hypothèse s'inscrit dans le contexte d'un renouvellement théorique des recherches françaises sur la construction du *leadership*, appelant à une prise en compte accrue de l'intervention des élus dans le domaine de la production des politiques publiques (Sawicki, 2003, p.71). Ainsi, pour le *leader*[7], la configuration du territoire n'est plus seulement un lieu d'interactions de nature institutionnelle, mais elle devient aussi une « source de référents symboliques » et de construction des liens avec les soutiens privilégiés (Genieys et al., 2000, p.112). Lorsque les territoires de l'action publique se renouvellent - voire se décalent - par rapport aux territoires d'élection, le *leader* doit retravailler son ancrage et ses modalités d'incarnation du territoire en mobilisant aussi les objets de la vie quotidienne des habitants, tel que le service d'eau. En outre, l'exercice du *leadership* dans le cadre de ces nouveaux régimes urbains constitués par l'intercommunalité peut se concevoir en théorie sous la forme d'un accord entre plusieurs *leaders*, dans le cadre d'un pouvoir collégial exercé par des élus de représentatifs de différentes communes et par des binômes élus-techniciens. Cette idée stimulante est remise en cause par le recentrage systématique de l'analyse politique sur un *leader* (Sawicki, 2003, p.73)

Il reste à déterminer comment les notabilités locales, figures du *leadership* politique traditionnel, trouvent simultanément une nouvelle forme de légitimité dans un contexte en mutation et fluide, lié à la maturation des intercommunalités communautaires.

Les élus s'appuient d'abord sur des technostructures de plus en plus étoffées dans les domaines juridiques, économiques et informationnels. De ce fait, ils ne sont plus seulement des administrateurs mais peuvent compter sur des compétences gestionnaires et techniques. Ces équipes techniques connaissent à la fois le territoire, le réseau, le service, et bien entendu ils travaillent avec des élus en place de longue date à l'échelle de l'agglomération. Une telle expérience des personnels techniques confère des ressources cognitives et stratégiques pour les élus.

Les politistes mettent aussi en avant le cumul de positionnements par certains élus. Ainsi, à Montpellier, « l'interlocuteur urbain qui est aussi le dirigeant sans conteste du District [structure intercommunale antérieure à la Communauté] domine les échanges, à l'aide de ressources « multi-positionnelles » (Négrier, 2005, p.163). Cumul des positions politiques à différents échelons territoriaux, appui des collectivités à la Société d'aménagement régional, relations contractuelles pour les services d'eau urbains : la combinaison de ces ressources multi positionnelles a produit une entité partenariale solide dans laquelle les projets des uns ont besoin du soutien des autres.

L'attribution des postes de vice-présidents de la Communauté d'agglomération constitue aussi un champ de négociation politique permettant de s'assurer l'équilibre des pouvoirs au sein de la Communauté. Le schéma politique de la Communauté de Rouen-Elbeuf se distingue ainsi par l'existence de deux vice-présidents, chacun issu d'une commune périphérique. L'un, dédié aux services délégués, est le maire d'une grosse commune du noyau rouennais de rive droite, tandis que l'autre, chargé des services d'eau en régie est un élu du noyau d'Elbeuf. Ce choix d'un binôme permet de donner satisfaction à deux options de modes de gestion représentées dans la Communauté (délégation et régie), et aussi d'intégrer les représentants d'Elbeuf aux responsabilités de gouvernement de l'institution intercommunale. Par rapport à ce choix, on peut craindre une difficulté de coordination liée à la distinction entre deux mandataires pour un même domaine d'action.

[7] Le *leader* est celui qui construit et maintient une équipe, réalise l'optimum du groupe, et cristallise l'adhésion de *followers* qui soutiennent ses options politiques.

Une typologie des types de *leadership* local peut être proposée en distinguant à partir de nos matériaux d'entretiens deux situations distinctes concernant la teneur politique du *leadership* construit à partir des services d'eau communautaires : imposé et contesté dans un contexte de politisation des enjeux (Montpellier), reposant sur des stratégies consensuelles et fondé sur des arrangements politiques (Dijon, Rouen). L'affirmation d'un *leadership* traverse le discours politique des élus de Montpellier Agglomération, à deux niveaux, vis-à-vis de la Région, opérateur majeur de l'adduction en eau brute, et en interne vis-à-vis des communes de la Communauté. L'expression de « prise de compétence » employée par un élu de la Communauté, traduit une forme de volontarisme du pouvoir, alors que c'est par un vote que les délégués communautaires opèrent un transfert de compétences des communes vers l'intercommunalité. De fait, la compétence eau brute est exercée par la Communauté d'agglomération de Montpellier depuis janvier 2009, et cette mesure est présentée localement comme la réponse politique de la Communauté à l'initiative de la Région de prolongement de l'adduction du Bas-Rhône dans le département de l'Hérault. Dans la Communauté de Rouen-Elbeuf, le poids politique national de Laurent Fabius se lit dans les réseaux locaux de proches et de *followers*, notamment à la présidence de la Communauté et du Conseil général de Seine-Maritime.

Au-delà des réseaux politiques d'ordre institutionnel, l'exploitation des services d'eau par les grands groupes de services d'eau a introduit depuis plus d'un siècle – et particulièrement depuis 40 ans - des intérêts privés internationalisés dans « l'univers local du gouvernement des villes » (Lorrain, 1995). L'entreprise construit ainsi son rapport au territoire métropolitain, en le considérant non comme un stock de ressources génériques, mais comme un lieu de « construction de ressources dans laquelle la firme s'insère » (Offner, Pumain, p.189). Symétriquement, le *leadership* politique s'est adapté à ce type d'interlocuteur privé, différent du patronat local, et de plus en plus à faire pression en exigeant des résultats sur la qualité des services et la maîtrise des prix de l'eau.

Si l'on peut identifier ce type d'échanges de ressources dans le portage récent d'un pôle de compétitivité montpelliérain sur l'eau, le cas de l'insertion de Lyonnaise des Eaux dans la gestion des services d'eau de l'agglomération de Dijon illustre bien aussi la consolidation des rapports croisés entre les deux parties économiques et politiques. La présence de la Lyonnaise part du contrat de concession des services d'eau potable signé avec les communes de Dijon et Talant en 1991 pour vingt ans. Par la suite, le rachat de SDEI (Société de distribution d'eau intercommunale) par Lyonnaise puis le gain de plusieurs contrats au sud et à l'ouest de l'agglomération élargit l'implantation spatiale de cet opérateur, au point qu'il constitue en 2012 l'acteur le plus à même de connaître la ressource et le service ; la Lyonnaise exploite aussi tous les segments de l'assainissement (Boutelet, Larceneux, Barczak, 2010). A l'occasion de la reconduction de la concession historique pour dix ans (Dijon-Talant-Plombières, 2012-2021), le délégataire et le délégant énoncent des projets communes tel que le fonds de solidarité pour les familles, le principe du partage des risques et des gains, la tenue d'un conseil de surveillance avec contrôleur de gestion. Le délégataire défend les mêmes arguments que l'élu sur les bénéfices croisés du contrat : équilibre tarifaire, investissement, rentabilité.

En définitive, les choix de gestion en matière de services d'eau ne sont pas neutres vis-à-vis des clivages partisans. L'exercice de la compétence s'accompagne également pour les élus de ville-centre d'un enjeu de conservation du mandat à une nouvelle échelle. Les situations ne sont pas stabilisées, elles font actuellement l'objet d'ajustements, voire de rapports de force entre élus. Il reste à voir si ces situations persistent et transcrivent des compromis locaux, ou si elles ne sont que des états transitoires dans une trajectoire d'unification autour d'un *leadership*.

Conclusion

A l'issue de cette analyse, le propos ne prétend pas avoir ouvert toutes les questions relatives à la capacité politique de l'intercommunalité urbaine, que d'autres investigations de terrains compléteraient. Néanmoins, elle a dégagé quelques apports majeurs.

Tout d'abord, explorant la coordination entre des intérêts multiples, notre investigation a mis en évidence à partir des analyses empiriques la pluralité des régimes urbains à l'œuvre dans le cadre des intercommunalités en construction. En particulier, la pratique de la délégation de service public aux opérateurs privés, très bilatérale dans certains cas (une entreprise et un pouvoir urbain) se démultiplie entre plusieurs délégataires ou entre plusieurs modes de gestion dans d'autres. Les formes d'unification ou de centralisation de la gestion des services développées dans certains cas contrastent avec le partage (subi ou négocié) des prérogatives de gestion dans d'autres cas.

En outre, 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. A partir des trois terrains investigués, on peut en effet observer 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 des élus d'exercer un *leadership*, et donc de combiner à la figure du notable la dimension du *manager* urbain, apte à promouvoir le développement de l'agglomération selon des objectifs d'efficacité et d'équité : réalisation d'infrastructures performantes, maîtrise des prix de l'eau et de la qualité de l'eau distribuée. Les logiques de *leadership* se construisent souvent sur la base de la pluralité, soit que cette pluralité permettent de ménager les individualités, soit qu'elle permette des formes de partage de pouvoir au sein de l'intercommunalité. Au total, le *leadership* se construit fortement sur la mobilisation des références territoriales et sur la négociation d'un fonctionnement collégial ou du moins en réseau.

Avec quelques années de recul sur l'exercice de la compétence eau par les Communautés, il est aussi possible de détecter des éléments de blocage au développement d'une capacité politique intercommunale. Ces blocages renvoient en premier lieu 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 : les réseaux d'eau se sont construits par un accord entre plusieurs communes pour mettre en commun leurs ressources en eau et leurs modes de financement, ce qui créée des solidarités durables ; les mandats politiques exercés par les présidents de syndicats constituent des leviers de pouvoir local que des élus ne sont pas prêts à abandonner. Nos études de cas montrent aussi que la tension autour de la gestion communautaire des services d'eau est à relier au contexte politique de la construction locale de l'intercommunalité. La contestation de l'intérêt communautaire serait en définitive plus contraignante pour l'émergence d'une capacité politique que les clivages d'opinions politiques concernant les modes de gestion des services d'eau.

Enfin, ls opportunités offertes par la loi MAPAM (loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) et la relance probable de la rationalisation de la carte intercommunale par le gouvernement actuel donnent à penser que Communautés devenues Métropoles devraient consolider leur intervention dans les services d'eau et d'assainissement. Ce changement de statut, qui concernera une dizaine d'agglomérations en France (de plus de 400000 habitants), amènera les Métropoles à exercer un grand nombre de compétences obligatoires, dont les services d'eau, et sous convention dans des départements très urbains, des compétences initialement du ressort du Conseil général. Même si les syndicats peuvent persister - avec un mécanisme de représentation des élus communautaires - on peut penser que la pression sera forte pour que les communes des syndicats antérieurs rejoignent la Métropole. En outre, les processus d'interconnexion des réseaux d'eau et donc des ressources poussent au regroupement des collectivités. Dans un tel contexte, les enjeux géopolitiques autour de l'autonomie communale et des relations centre-périphérie au sein des intercommunalités risquent bien de s'accroître.

Bibliographie

ARAB N., LEFEUVRE M.-P., 2011. Des cadres territoriaux au cœur des coopérations institutionnelles : les « entrepreneures métropolitains », *Politiques et management public*, vol. 28/04, 399-415.

BARAIZE N., NEGRIER E. (eds), 2001. *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, Coll. Logiques politiques, L'Harmattan.

BARBIER R., 2011. La sécurisation de l'approvisionnement en eau potable : un tour d'horizon des enjeux et des leviers d'action », in Guérin-Schneider L. et Bouleau G. (éds), *Des tuyaux et des hommes. Les réseaux d'eau en France*, Versailles, Quae éditions, p.123-133.
BIAREZ S., 2000. Territoires et espaces politiques. Genèse des agglomérations, *Cahiers Lillois d'Economie et de Sociologie* n°35-36, Paris, L'Harmattan, p.47-67.
BOINO P., DESJARDINS X., 2009. *Intercommunalité : politique et territoire*, Paris, PUCA, La Documentation française.
BOUTELET M., LARCENEUX A., BARCZAK A. (dir.), 2010. *Intercommunalité et gouvernance de l'eau*, Dijon, Editions Universitaires de Dijon.
CANNEVA G., PEZON C., 2008. « Des communes aux communautés, la révolution invisible des services d'eau en France », *Flux* n°74, 56-67
DESAGE F., GUERANGER D., 2011. *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauge, Editions du Croquant.
DORMOIS R., 2006. Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001), *Revue française de science politique*, 2006/5, 837-867.
DOUILLET A.-C., FAURE A., HALPERN C., LERESCHE J.-P. (dir.), 2012, *L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation*, Paris, L'Harmattan.
FAURE A., 2008. Gouvernements intercommunaux et ressources politiques : l'identité territoriales pour énoncer des priorités d'action publique ?, Colloque international *L'identité en jeux : pouvoirs, identifications, mobilisations*, FNSP-AFSP, 26&27 novembre, 15 p.
GENIEYS W., SMITH A., BARAIZE F., FAURE A., NEGRIER E., 2000. Le pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire, *Pôle sud* n°13, p.103-119
HELLIER E., 2013**.** Entre vision stratégique et tensions territoriales internes : l'intercommunalité paradoxale des services d'eau, in Brochet A., Pecqueur B. (dir.), *Le service public d'eau potable et la fabrique des territoires*, Paris, L'Harmattan, 389-398.
JOUVE B., LEFEVRE C., 1999. De la gouvernance urbaine à la gouvernance des villes. Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en France et en Europe, *Revue française de science politique*, 49e année, n°6, 835-854.
LE BART C., 2003. *Les maires, sociologie d'un rôle*, Presses universitaires du Septentrion.
LE GALES P., 2003. *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, gouvernement, gouvernance*, Presses de Sciences Po.
LE SAOUT R., 2012. *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Presses universitaires de Rennes.
LORRAIN D. (dir.), 1995. *Gestions urbaines de l'eau*, Paris, Economica.
LORRAIN D. et STOKER G., 1995. *La privatisation des services urbains en Europe*, Paris, La Découverte.
MOTTE A., 2005. *La notion de planification stratégique spatialisée (Strategic Spatial Planning) en Europe (1995-2005),* Paris, PUCA la Documentation française.
MULLER P., 2000. L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique, *Revue française de science politique*, 50e année, n°2, 189-208.
NEGRIER E., 2005. *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble.
OFFNER J.-M., PUMAIN D. (dir.), 1996. *Réseaux et territoires. Significations croisées*, La Tour d'Aigues, L'Aube Territoire.
PINSON G., 2010. La gouvernance des villes françaises. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains », *Métropoles* 7-2010*,* La nouvelle critique urbaine.
RENZETTI S., DUPONT D., 2003, Ownership and performance of water utilities, *Greener Management International*, Issue 42, 9-19.
SABATIER P. A., SCHLAGER E., 2000. Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines », *Revue française de science politique*, 50e année, n°2, 209-234.
SAWICKI F., 2003. Leadership politique : un concept à remettre sur le métier, in Smith A., Sorbets C. (dir.), *Le leadership politique et les territoires. Les cadres d'analyse en débat,* Presses Universitaires de Rennes, 71-88.
VAN DE MEENE S.J. et al., 2011. Towards understanding governance for sustainable urban water management, *Global Environmental Change*, 21, 1117-1127.
VELTZ P., 2008. Au-delà du développement local, *Esprit*, février 2008, 60-74.