La gestion des services d'eau dans la France urbaine

Dominique Lorrain

▶ **To cite this version:**

Dominique Lorrain. La gestion des services d'eau dans la France urbaine. Génie urbain, acteurs, territoires, technologies. Eléments pour une réflexion problématique, Plan urbain Ministère de l'équipement, pp.101-135, 1989. hal-01430049

HAL Id: hal-01430049
https://enpc.hal.science/hal-01430049

Submitted on 13 Jan 2017

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 GESTION DES SERVICES D'EAU DANS LA FRANCE URBAINE.

Dominique Lorrain (CEMS, CNRS/Ehess)
In Collectif, 1989, *Génie urbain, acteurs, territoires, technologies. Eléments pour une réflexion problématique. Séminaire de recherche avril 1988*, Plan urbain, Latts, Paris, p. 101-135.

Le texte qui suit présente les premiers résultats d'une recherche quantitative sur les modes de gestion des réseaux urbains dans les villes françaises[1]. Cette enquête porte sur sept secteurs différents : l'eau, l'assainissement, les déchets urbains et le nettoiement, le chauffage, les transports, les parkings et le stationnement, les pompes funèbres. Autant dire qu'elle concerne la dimension industrielle de l'action des collectivités locales. Nous n'exposerons ici que le cas de l'eau qui a valeur démonstrative dans la mesure où les mêmes protocoles de questionnement sont utilisés pour chaque secteur. De la fin de 1986 à 1987 nous avons interrogé toutes les communes centre des agglomérations de 23 000 habitants et plus, soit un ensemble de 210 agglomérations allant de la région parisienne à Millau. Au total 150 communes nous ont répondu et 143 sont exploitables sur tous les critères.

Avant d'en venir au cœur de l'analyse un mot sur les questions sous-jacentes qui ont guidé dans la conception du questionnaire et les manières de le traiter. Nous savons bien que le regard que nous portons sur le monde n'est jamais neutre. Nous fonctionnons toujours avec quelques fils d'Ariane que chacun appelle comme il veut selon sa famille de rattachement : hypothèses, présupposés, thématas[2]. Qu'importe les mots ! Il faut retenir en cette matière que les opérations - rapprochement ou découpage - que nous effectuons sur le réel ne sont jamais neutres ; nous y introduisons toujours des éléments qui relèvent le plus souvent du domaine du non-dit, dans les recherches, mais qui sont sans cesse présents au moment combien important de l'interprétation. C'est donc cela qu'il faut peut-être exposer avant toute chose, cette explicitation des présupposés étant à la fois une volonté de transparence et un auto-contrôle du chercheur sur sa propre production.

---

[1] Enquête financée par le Plan urbain (ministère de l'Equipement).

2 Pierre Bourdieu, 1980, *Questions de sociologie*, Ed de Minuit, Paris. Gérard Holton, 1981, *L'imagination scientifique*, Gallimard, Paris.

Pourquoi une enquête statistique? Notre premier souci en lançant une tel programme[3] a été de parvenir à une vision nationale de quelques phénomènes limités car elle fait défaut actuellement. Nous sommes par exemple incapables et la lecture attentive du rapport sur le "génie urbain"[4] en apporte l'illustration, de répondre à quelques questions générales qui ne devraient que constituer des préalables. Qui opère dans le champ des services urbains, comme autorité organisatrice ? Comme exploitant ? Selon quels contrats ? Faute de bien maîtriser les préalables comment alors progresser ? Dans les sciences sociales, comme ailleurs, interpréter veut souvent dire mettre en perspective, comparer. Or que peut on comparer si le cadre général n'est pas disponible?

A cette dernière question une réponse a été apportée par les pratiques des chercheurs au cours des dernières années : la monographie[5]. C'est en effet un genre principal, largement utilisé au cours des années passées et qu'il n'y a pas lieu de critiquer en soi car cela reste une voie féconde de production de connaissances. Cependant, appliqué aux questions locales, cet usage immodéré de la monographie présente un risque. Le champ des collectivités locales se caractérise entre autre chose par une culture du particularisme, du singulier, de l'hétérogène. C'est même un constituant fondamental de l'idéologie communale. Les communes, les élus et leurs cadres, se définissent comme les lieux de la singularité, de la diversité "humaine" face à la bureaucratie "abstraite" de l'Etat et des grandes organisations. De sorte que dans un tel champ constitué, ne travailler que par la technique de la monographie revient à conforter cette représentation singulière du local et elle seule[6].

Or cette vision pose autant de problèmes qu'elle n'en résout. Quelle est la portée explicative générale d'un dispositif de preuve qui ne serait fondé que sur une somme d'exemplarités singulières au mieux, ou des singularités anecdotiques au pire[7] ? Le risque est de voir les exemples d'une première monographie chassés par ceux de la seconde et ainsi de suite dans une spirale d'arguments dont la logique ressemble autant à celle des prétoires qu'à la production de connaissance "positive". La question qui se pose alors est de savoir comment les monographies peuvent être complémentaires. Comment faire en sorte qu'elles permettent de produire de la globalisation alors que par leur dynamique interne elles auraient plutôt tendance à incliner du coté de l'exemplarité singulière. Une fois admis que la diversité ou que

---

[3] Au même moment nous avons conduit une autre enquête sur les questions de personnel, complémentaire à bien des égards. Dominique Lorrain. 1989, *Les mairies urbaines et leurs personnels*, DGCL/Documentation Française, Paris, 209p.

[4] Claude Martinand, 1986, *Le Génie urbain*, Documentation Française, Paris..

[5] Voir le numéro spécial "Génie urbain, 1981, *Annales de le recherche urbain*, n°13. Denis Duclos (dir.), *Le sociologie et la décision*, Economica, Paris. Jacques Lautman, 1981, "Pour une théorie de la localité, *Cahiers internationaux*, vol. LXXXI.

[6] C'est un problème que nous avons tenté de résoudre d'une autre manière en menant des recherches sur quinze villes, coordonnées au sein d'un réseau de chercheurs: Sylvie Biarez et Pierre Kukawka (CERAT, Grenoble) ; Roland Delacroix (CLERSE, Lille) ; Anita Joussemet, Dominique Lorrain et Nathalie Viet-Depaule (CEMS, Paris) ; Jean-Yves Nevers (Ermopress, Toulouse) ; Edmond Preteceille (CSU, Paris).

[7] On ne résout pas plus cette question en baptisant "modèles" des études de cas approfondis car rien ne permet de dire que ces cas sont représentatifs de la diversité des situations. Dans les sciences exactes un modèle est une vision simplifiée des phénomènes, construit sur la base d'un grand nombre d'observations. C'est donc un processus qui part des grands nombres pour aboutir à quelques solutions simplifiées. Avec les études de cas le cheminement est inverse. Une question est étudiée, creusée, puis baptisée "modélique" sans que l'on sache très bien ce qui autorise ainsi de passer du particulier au général.

l'hétérogénéité est un élément constitutif du champ il reste précisément à en énoncer les facteurs.

En d'autres termes, les questions que nous posons sont les suivantes : i) pouvons nous produire pour quelques thèmes limités une connaissance d'ensemble qui s'applique à toute la France urbaine, ii) si l'hétérogénéité est un des éléments constitutifs du champ, pouvons nous rendre compte de ses différents facteurs.

Sur ces réflexions générales sont venues se greffer d'autres questions particulières. Elles se nourrissent assez largement des observations que nous avons pu faire par nos travaux antérieurs et tournent autour de la représentation actuelle des modes de gestion des services urbains[8]. En un mot, les modèles que nous utilisons sont directement inspirés de ceux de la fin du 19ème siècle à une période où les réseaux n'avaient pas leur développement actuel. Ces modèles reposent sur les typologies des juristes qui fonctionnent autour d'un clivage régie/concession, gestion directe/ gestion concédée[9] qui a notre avis ne correspond plus à la réalité des modes d'articulation entre public et privé dans la France contemporaine. Toutes l'évolution jurisprudentielle comme celle des pratiques a eu précisément pour effet de réduire l'opposition de ces schémas et d'établir un continuum des formes juridiques. Nous pensons même que l'essentiel des modes actuels de gestion ne se trouve plus dans les extrêmes de la concession ou de la régie mais dans des combinaisons intermédiaires. Nous vivons sur une représentation faussée de la réalité en continuant à entretenir la concession comme clef de voûte de tout le dispositif des rapports public-privé dans les réseaux urbains.

En quoi une telle représentation est elle dommageable ? En quoi pose-t-elle des problèmes qui ne sont pas seulement des questions de précision ; s'il ne s'agissait que de cela ce ne serait qu'un luxe dont après tout on peut se dispenser. Nous n'en donnerons qu'un exemple, celui des comparaisons internationales. Lorsque des étrangers s'intéressent à la gestion des services urbains en France une question leur semble incompréhensible par rapport à leurs pays respectifs : comment des entreprises privées peuvent-elles se développer chez nous alors que ce n'est pas le cas chez eux ? Pourquoi le secteur est-il rentable ? Leur incompréhension vient à notre avis du fait que lorsqu'ils pensent à "secteur privé", ils le saisissent par rapport à leur propres catégories, c'est-à-dire celles d'un privé pur qui exploite à ses risques et périls ou à l'inverse qui exploite dans un cadre très réglementé. Or tel n'est pas le cas français. Ce qui est baptisé jusqu'alors de gestion privée, la gestion déléguée, n'est privé que par certains aspects. Un questionnement international fait alors apparaître l'incertitude des classifications qui sont utilisées. Voilà donc quelques unes des interrogations qui traversent cette enquête. Venons en maintenant aux résultats eux mêmes organisés autour de deux questions problématiques : i) l'intercommunalité et l'autonomie locale dans la gestion des services urbains, ii) les modes de gestion de ces services en le débat public-privé.

[8] Voir notre article : "Le grand fossé ?", *Politiques et Management Public*, 1987, n°3.
[9] On observera que les termes utilisés le plus souvent dans les manuels de droit sont ceux "d'autorité concédante" et de "concessionnaire", ce qui contient l'implicite d'une concession.

1. Les autorités organisatrices, la question intercommunale.

Un premier classement des réponses selon l'autorité organisatrice fait apparaître que dans près de 70% des cas ce sont les communes centre qui sont responsables des services d'eau. Les formes intercommunales n'interviennent que pour 44 cas : seize syndicats à vocation unique, six syndicats à vocation multiple, quinze districts et sept communautés urbaines. On remarquera que les districts jouent un rôle aussi important que les syndicats, ce qui n'est pas exactement le résultat auquel nous nous attendions avant de commencer. Cette situation globale recouvre en fait deux situations contrastées qui différencient la région parisienne du reste de la France. Dans la première les syndicats sont la solution dominante pour la gestion des réseaux d'eau puisqu'ils recouvrent onze cas sur quatorze. Dans la France de province les communes centre sont responsables de ce même service dans trois cas sur quatre.

Répartition des services d'eau par autorité organisatrice.

	Commune centre	Cas de coopération. SIVU	SIVOM	District	C.Urbaine	TOTAL
Ensemble	99	16	6	14	8	143
dont:						
Région P	3	11	-	-	-	14
Province	96	5	6	14	8	129

Une pareille importance du fait communal pour l'organisation des services d'eau amène à s'interroger sur le *lien* qu'il peut y avoir entre *logique de réseau et intercommunalité.* L'hypothèse contenue dans ces deux termes est la suivante. Les réseaux techniques urbains ont une logique de développement et d'organisation qui dépasse les frontières communales : on ne peut arrêter un collecteur au milieu d'une rue, pas plus qu'une ligne d'autobus. On peut donc supposer que cette nécessité "réseautique" entraîne les élus à s'entendre et à apprendre le travail en commun dans des solutions intercommunales. Dans une situation française de difficile coopération intercommunale, les réseaux techniques urbains nous semblaient être un détour par lequel un apprentissage de la supracommunalité pouvait se faire de façon non spectaculaire, sur des dossiers dont les contenus sont bien moins "politiques" que la gestion de l'urbanisme par exemple[10]. Les résultats que nous obtenons pour l'eau viennent contredire cette hypothèse. La logique de réseau n'entraîne pas automatiquement de la supracommunalité. Les réseaux comme les usines de traitement peuvent très bien être gérés dans un cadre strictement communal.

Une question complémentaire se pose alors. Est-ce que *l'intercommunalité* va dépendre du *recours à des exploitants privés* ? A priori le type d'exploitant induit deux dynamiques territoriales différentes. Lorsque l'autorité organisatrice est la commune et l'exploitant une régie municipale nous sommes dans le modèle classique, celui de la "citadelle communale" dont nous savons qu'elle n'a pas

[10] C'est un résultat qui ressort de l'étude de l'intercommunalité dans l'agglomération nancéienne. Voir notre article, "Du fontainier à l'automate", *Annales de la Recherche Urbaine*, n°30, avril 1986, p. 5-15.

tendance à sortir de ses limites territoriales. A l'inverse, lorsque l'exploitant est une entreprise privée, elle est censée gagner des parts de marché, ce qui la conduit à gagner des territoires ; l'on peut donc penser que cette logique la pousse dans un territoire donné à proposer la mise en place de dispositifs intercommunaux.

L'intercommunalité est-elle reliée à une exploitation privée ? Telle est la question. Les réponses que nous obtenons en croisant les autorités organisatrices aux exploitants sont nuancées sur ce point (cf. tableau infra)
- Lorsque les services d'eau sont communaux, soit 99 cas, l'équilibre est parfait entre les régies et les exploitants privés ; 50 dans un cas et 49 dans l'autre. On en déduit que le privé n'est pas porteur a priori d'une solution supra-communale et qu'il peut parfaitement opérer à l'intérieur d'un cadre communal restreint.
- Lorsque les services sont organisés dans un cadre supra-communal le recours à un exploitant privé est fréquent. Sur 36 solutions intercommunales pour lesquelles nous avons toutes les données, 23 sont exploitées par le privé et 13 par le public. Mais il faut faire entrer en ligne de compte le cas de la région parisienne, exceptionnel, qui explique largement ce résultat. Sur les 23 cas d'intercommunalité privée, 11 sont dans cette région. De sorte que pour la France urbaine de province il y a à nouveau équilibre entre une exploitation publique et une exploitation privée.

En conclusion sur ce point on peut dire qu'en région parisienne une grande partie de la distribution d'eau est organisée par des syndicats intercommunaux, qui ont eux mêmes délégué aux groupes privés l'exploitation du service public. La mesure que nous en avons faite à partir d'une autre source, les statistiques de l'agence de bassin Seine-Normandie, conforte ce résultat[11]. Dans le reste de la France urbaine les services d'eau sont organisés principalement dans un cadre communal. Le secteur privé y intervient largement et ne semble pas être porteur de solutions supra-communales. En fait, il s'adapte aux solutions qu'il trouve. Dans la France de province le privé s'est développé à l'intérieur de la fragmentation des dispositifs institutionnels existants. On retrouve là l'illustration d'une autre caractéristique du modèle français de services urbains, son adaptabilité institutionnelle qui lui permet de trouver des modes d'intervention dans tous les cas de figure.

Les exploitants selon les autorités organisatrices.

	CGE	**LdE**	**SAUR**	**Assoc.**	**Autre**	**Régies**	**Total**
Com. Centre	31	9	4	5	0	50	99
Sivu	8	3	0	1	2	2	16
Sivom	1	1	0	0	2	2	6
District	4	1	0	0	3	7	15
C.Urbaine	3	1	0	0	1	2	7
Total	47	15	4	6	8	63	**143**

[11] Enquête en cours sur les agences de bassin avec Daniel Faudry. Voir pour des premiers résultats, "Question de plombier", *Correspondance Municipale*, 1987, n° 278 (5).

La taille est-elle un facteur explicatif de différences? Nous avons classé les réponses sur le choix des autorités organisatrices en quatre familles de taille : de 23 000 jusqu'à 29 999, de 30 000 jusqu'à 49 999, de 50 000 jusqu'à 99 999, et enfin 100,000 habitants et plus. Comme le montre le tableau ci-dessous il n'y a pas une classe de taille pour laquelle on enregistre un recours plus important que pour les autres à une solution communale. La distribution des villes selon la taille est presque la même que l'on prenne l'ensemble des 143 communes ou les seules communes centre. Les communes centre sont autant organisatrices de leurs services d'eau dans les petites villes de moins de trente mille habitants que dans les communes de plus de 100 000 habitants. Le fait important est que les communes sont les principaux responsables; cela traverse toute la France urbaine de province, du million d'habitants jusqu'à vingt trois mille.

Répartition par taille

	23/ 29,999	30/49,999	50/99,999	100,000+	N
Ensemble des communes	31%	29%	22%	19%	143
Communes Autorités Org	29%	22%	19%	19%	99

Lorsque les services d'eau sont gérés par des *SIVOM ou des districts* que peut-on dire des *domaines de compétences* de ces derniers ? Il s'agit ici d'une première approche de l'intercommunalité à partir d'un secteur ; cela n'exclut pas bien entendu que les 99 communes organisatrices de leur service d'eau soient engagées dans d'autres formes de coopération pour les autres secteurs. (voir le tableau page 107).

Dans ces cas d'intercommunalité les services d'eau et d'assainissement sont presque toujours concernés. C'est le cas pour cinq SIVOM sur six et de treize districts sur quatorze. Les districts englobent souvent les transports : dix cas sur treize villes où il y a un réseau. Les déchets urbains sont également un domaine faisant souvent partie de l'intercommunalité - douze cas sur quatorze -, mais pour eux les choses sont un peu plus complexes car dans cinq villes la compétence districale ne s'exerce que sur le traitement tandis que le ramassage est organisé par la commune centre. Le chauffage urbain est avant tout communal. Dans les quatorze communes avec district, trois n'ont pas de réseaux de chauffage, une l'exploite par un syndicat mixte et les dix autres cas sont de compétence communale. Enfin, les services de stationnement comme de pompes funèbres sont organisés par les communes centre (c'est la raison pour laquelle ce résultat ne figure pas dans le tableau page 107).

Cette présentation illustre la plasticité des modes d'organisation des services urbains. A côté d'une forme de coopération principale qui est celle du district urbain nous trouvons plusieurs autres cas de figure. Premièrement, des cas de double responsabilité qui combinent le maintien des prérogatives communales pour un maillon technique et la mise en place de formules de coopération pour l'autre maillon. C'est une solution que l'on trouve dans le secteur des déchets ; elle permet de réaliser une usine intercommunale de traitement sans remettre en cause l'organisation des services de ramassage qui lui était antérieure. Deuxièmement, l'existence d'un district, même lorsque ses compétences sont assez larges n'interdit pas à la commune centre de participer à d'autres formules de regroupement comme les syndicats mixtes ; c'est le cas pour le chauffage à Villefranche ou les transports à

Belfort. De telles solutions permettent de faire varier le périmètre des communes impliquées. Troisièmement, on trouve même des pratiques d'intercommunalité inversées qui se caractérisent par le retour au cadre communal pour un secteur donné, alors que ce secteur fait partie des compétences de l'institution intercommunale. C'est ainsi que la compétence transports est exercée par la commune de Saint-Quentin par délégation du district; celui-ci perçoit le versement transport et le reverse à la commune.

Bref, l'intercommunalité est tout sauf un carcan pour les communes centre. S'il apparaît que le périmètre de l'intercommunalité recouvre en général les secteurs de l'eau, de l'assainissement, des déchets et des transports il faut garder en mémoire que ces intercommunalités sont elles mêmes minoritaires par rapport aux 70% de communes qui gèrent leur service d'eau.

Les domaines de compétence des districts et des SIVOM.

	Eau	Assaint.	Déchets	Chauffage	Transports
Sivom.					
Aurillac	+	+			
Morlaix	+	+			
Lorient	+	CC	*		+
St Jean-de-Luz	+	+			
Albertville	+	+	*		
Annemasse	+	+	+		+
Districts.					
St Quentin	+	+	*	CC	CC*
Dinan	+	+	+	0	0
Montbéliard	+	+	*	CC	+
Montargis	+	+	+	CC	+
Angers	+	+	*	CC	+
Sant-Lo	+	+	CC	0	+
Epernay	+	+	+	CC	+
Reims	+	+	CC	CC	+
Nancy	+	+	+	+	+
Forbach	+	CC	*	CC	CC
Creil	+	+	*	0	+
Villefranche	+	+	+	SM	+
Poitiers	+	+	+	CC	+
Belfort	+	+	+	CC	SM

Légende:
N= 20
+ L'autorité organisatrice est le district ou le SIVOM
* Seul le traitement est intercommunal, le ramassage s'effectuant dans un cadre communal.
0 Le service n'existe pas dans la commune.
CC L'autorité organisatrice est la commune centre.
SM L'autorité organisatrice est un syndicat mixte.

Cette très grande flexibilité des formules institutionnelles peut aussi être discutée en examinant la question intercommunale non à partir de chaque secteur comme nous l'avons fait mais en adoptant une clef d'entrée communale. Gardons à l'esprit que sur les sept secteurs étudiés deux sont organisés dans un cadre communal: le stationnement et les pompes funèbres. Par conséquent, si de l'intercommunalité existe elle peut au maximum s'étendre sur cinq secteurs. Comment se classent nos vingt communes qui ont recours à de l'intercomunalité pour la gestion de l'eau ? Combien d'entre elles participent à un cadre intercommunal pour les cinq secteurs? Combien pour quatre? Combien pour trois, combien pour deux?

Les résultats sont très clairs (cf. le tableau supra). Une seule commune centre, Nancy, a transféré les cinq compétences au bénéfice d'un district. Six districts et un SIVOM interviennent dans quatre secteurs. Les formules intercommunales étendues à trois domaines, quelle que soit la combinaison, concernent huit communes. Enfin les intercommunalités à deux secteurs correspondent à quatre communes, dont un district celui de Forbach.

Ceci montre d'abord que les intercommunalités larges sont en nombre limité et que les communes ne s'y engagent qu'avec bien des réticences. L'histoire du district urbain de Nancy de 1959 à 1985 est de ce point de vue exemplaire. Si nous évaluons le degré global d'intégration intercommunale en prenant en compte les parkings et les pompes funèbres la "liberté communale" reste le cas principal. Nous n'enregistrons que huit communes centre qui ont transféré leurs compétences dans plus de la moitié des secteurs ; huit autres communes ont transféré trois secteurs et pour quatre d'entre elles l' intercommunalité se réduit à deux secteurs ; autrement dit elles restent autonomes dans cinq domaines. Ces résultats montrent ensuite que les mêmes formules juridiques peuvent recouvrir des situations très différentes. Quoi de commun entre le district urbain de Nancy, dont les compétences sont aussi étendues à l'économie et qui fonctionne comme une quasi communauté urbaine, et celui de Forbach, réduit à l'eau et à une mise en commun pour le traitement des déchets? De même, le Sivom d'Annemasse qui s'étend à quatre secteurs couvre un champs plus large que bien des districts.

Les domaines de l'intercommunalité

	District	Sivom	Total, N=20
2 secteurs : eau, assainissement : eau, déchets	0 1	3 0	4
3 secteurs : eau, assaint, déchets : eau, asst, Tu : eau, déchets, Tu	3 3 3	1 0 1	8
4 secteurs : eau, asst, déchets, Tu 5 secteurs : eau, asst, déchets, Tu, Cu	6 1	1 0	8

2. Les modes de gestion ou le débat public privé.

Nous abordons ici la question sensible et importante des modes de gestion des services publics locaux. Question sensible car elle se rattache immédiatement au débat entre public et privé dont on sait qu'il agite régulièrement la vie politique française. Question importante, car au-delà de sa dimension strictement politique, elle débouche sur une analyse en profondeur des formes concrètes entre institutions publiques et secteur privé. Bien que la perspective soit locale c'est donc une contribution à verser au volumineux dossier des recherches sur l'Etat et sur les types de relations avec la société civile[12].

En fait, le problème est relativement complexe et n'a pas été résolu à ce jour. Cela tient d'abord à des difficultés empiriques. Il n'existe pas de statistiques nationales, publiées sur ces questions, permettant d'avoir des informations homogènes dans la durée comme nous en disposons pour d'autres domaines grâce aux travaux de l'INSEE: les recensements de la population sur les branches ou les catégories professionnelles, les enquêtes logement etc.. Nous ne disposons que de fichiers sectoriels plus ou moins tenus à jour. La Direction Générale des Collectivités Locales a connaissance des contrats dans quelques domaines[13]. Les Agences financières de Bassins ont d'autres informations, mais entre elles les champs qui définissent un fichier ne sont pas les mêmes si bien que le passage à une analyse nationale suppose un travail préalable d'homogénéisation des données[14]. L'INSEE a établit un inventaire communal qui donne des informations sur les différents équipements urbains mais il ne nous indique rien sur la socio-économie qui permet de les faire fonctionner. Seule exception le fichier des réseaux de transports urbains mis au point par la Direction des Transports Terrestres depuis une dizaine d'années; il est exhaustif, détaillé et actualisé; il concerne les 150 premiers réseaux. Bref, trop souvent ne sont disponibles que des enquêtes partielles qui portent sur quelques secteurs ou sur quelques villes, jamais les mêmes, ce qui interdit toute vue d'ensemble ou toute comparaison dans le temps[15].

La mise au point d'une méthode. Mais surtout, la véritable difficulté est d'ordre méthodologique. Elle tient à la définition même de ce qui peut être qualifié de mode de gestion public ou de mode privé[16]. Depuis que cette question est apparue il y a un siècle, le problème s'est singulièrement complexifié rendant par la même largement inopérantes les classifications qui étaient utilisées jusqu'alors. Cette affaire est une illustration exemplaire d'une situation d'auto-entretien d'un problème résultant de ce que les catégories qui le constituent en termes inchangés et

---

[12] Edmond Préteceille, "Mutations urbaines et politiques locales", rapport CSU ; Jean Gustave Padioleau, 1982, *L'Etat au concret*, PUF, Paris ; Philippe Roqueplo, 1988, *Pluies acides menaces pour l'Europe*, Economica, Paris

[13] Avec la décentralisation qui a supprimé les contrats-types cette connaissance "obligatoire" diminue, seules quelques villes continuent à consulter la DGCL avant de signer un contrat.

[14] Voir un travail sur les agences de bassin, mené avec Daniel Faudry. Les premiers résultats ont été exploités dans Dominique Lorrain, 1987, "Questions de plombier", *Correspondance Municipale*, n°278, 5.

[15] Voir aussi René Demeestere in *Correspondance Municipale*, n°278, 5. ; pour les données de base se reporter à un travail de la SEDES :"Evolution des dépenses des collectivités locales et modalités du financement des services collectifs, Paris, 1980.

[16] Comme illustration de ce genre de confusion voir un récent article sur "les modes de gestion de services publics locaux, *Le Moniteur*, n° 22 avril 1988.

l'alimentent à la fois, sont reproduites. Autrement dit, un problème ne peut être résolu tant que les catégorisations qui permettent d'en énoncer les termes exacts ne sont pas produites.

La situation actuelle est la suivante. Toutes les analyses reposent sur les typologies des juristes qui retiennent deux grandes catégories – la gestion directe et la concession et dont découle l'opposition entre public et privé. Indiscutablement cette catégorisation avait du sens, au moment où elle a été élaborée à la fin du 19ème siècle, et sans doute jusqu'au lendemain de la seconde guerre mondiale. Elle reposait sur le principe de l'unité d'exploitation du service - pour un service donné il y a une autorité organisatrice, un exploitant, un contrat. Dans les contrats privés la concession était la solution la plus fréquente ; on observera que les termes utilisés par le droit sont ceux d'autorité concédante et de concessionnaire, ce qui renvoie à l'idée de concession, plutôt que ceux, plus neutres, d'autorité organisatrice et d'exploitant. Par conséquent, pour un service il ne pouvait y avoir qu'un mode d'exploitation et un seul, et face à une solution publique - la régie- existait bien une solution entièrement privée - la concession. La dichotomie qui alimentait les débats politiques se trouvait donc légitimement fondée. Les notions de public et de privé avaient un sens clair car elles recouvraient des situations homogènes sur trois critères : l'autorité organisatrice, l'exploitant, le contrat.

Dès lors que tout change sur chacun de ces critères la classification devient incertaine. Aujourd'hui, le principe d'unité du service ne peut plus être considéré comme un principe absolu car on assiste à une différenciation fonctionnelle. Dans plusieurs secteurs, l'eau, l'assainissement, le chauffage, les déchets, l'évolution se fait de plus en plus autour de deux maillons techniques - le réseau et l'usine – qui peuvent avoir leur propre logique de développement, être sous la responsabilité d'autorités organisatrices différentes et être exploités par des opérateurs également différents. Comment va-t-on définir alors le mode de gestion lorsque le réseau est public et organisé dans le cadre communal tandis que l'usine est exploitée par une entreprise privée sous l'autorité d'un syndicat de communes. De plus il faut envisager les conséquences de l'évolution des contrats. La concession n'est plus le modèle juridique dominant et d'autres types de contrat sont apparus. Parle-t-on de la même chose en regroupant sous l'étiquette "privé" des situations où le réseau et l'usine sont tous deux en concession et d'autres où ils sont en affermage et en gérance ? Il nous semble que ces formules juridiques témoignent d'articulations entre public et privé qui sont de gradation différente. Tout agglomérer dans de vastes catégories opposées conduit, par schématisme, à occulter une grande partie de la réalité.

L'établissement d'une classification à partir d'un seul critère - la nature de l'exploitant ou le choix entre gestion directe ou gestion déléguée - pose donc des problèmes. Nous avons pu nous en rendre compte par les réponses enregistrées dans notre enquête. Ceux qui ont répondu ne savaient pas toujours comment se classer tant ils avaient l'impression d'appartenir à un mode situé entre deux extrêmes. Par exemple, à la question, "Globalement, considérez vous que le service est exploité en *gestion directe ou en gestion déléguée* ?" nous avons reçu des réponses totalement différentes pour une même configuration industrielle : un réseau d'eau exploité en régie et une usine exploitée par une entreprise privée dans un contrat de gérance ou

un marché d'exploitation. Première réponse, la gestion directe ; les fonctionnaires pensent appartenir à un type public; c'est le cas du district urbain de Nancy. Deuxième réponse, le type mixte, les fonctionnaires ne donnent pas de réponse mais séparent le réseau en gestion directe, de l'usine en gestion déléguée ; c'est le cas de Lorient et de Chalon-sur-Saône. Ces exemples montrent que toutes les discussions actuelles sur la répartition public-privé dans les réseaux urbains sont largement entachées d'erreur. Puisque les catégories de classement ne correspondent pas aux faits il y a incertitude dans l'opération de classement elle même. Les agencements réels sont plus complexes que la dichotomie dans laquelle on demande aux villes de se situer.

Méthode d'élaboration des types.

Nous partons des catégories actuelles d'exploitant public ou d'exploitant privé, qui renvoient à une catégorisations en DEUX types. Dans le protocole d'enquête leur cohérence à été contrôlée par deux autres réponses : la précision sur le groupe (exploitant) et le classement soit en gestion directe soit en gestion déléguée.

Ces catégories ont alors été subdivisées par la prise en considération de la combinaison public-privé au niveau de chaque maillon. A chaque étape que ce soit le réseau, l'usine, la station, le parking etc... nous avons posé trois questions:

* qui a financé l'investissement?
* qui finance le renouvellement?
* qui exploite?

Dans les principes cette méthode a été appliquée pour chaque secteur. D'où des tests qui permettent d'éclater chaque catégorie, qu'elle soit publique ou privée, en trois sous-catégories:

* un type pur, avec ou sans usine.
* un type mixte sans usine.
* un type mixte avec usine.

Compte tenu de ces observations nous avons organisé notre protocole d'enquête à partir d'un double questionnement. Nous sommes partis de la notion "classique" d'exploitant ou de mode de gestion pour l'affiner au moyen de critères fins appliqués au niveau de chaque maillon - réseau, usine - : Qui a financé l'investissement ? Qui a financé le renouvellement ? Qui est l'exploitant ? La gestion publique se divise alors en trois types: (1) le public pur c'est à dire un type dans lequel tout est fait en régie, (2) le public mixte sans usine, (3) le public mixte avec usine. De même pour la gestion privée avec : le privé mixte avec usine (5), le privé mixte sans usine (6), le privé pur (7). Enfin, nous avons créé un type (4) correspondant aux cas de mixité institutionnelle, ceux où il y a plusieurs autorités organisatrices et plusieurs exploitants. En définitive, nous passons d'une typologie en deux pôles à une typologie construite en sept pôles. Elle repose sur la prise en compte de différences industrielles, financières et contractuelles.

Compte tenu des questions posées, un type totalement public va alors se définir comme un type pour lequel les réponses aux trois questions précédentes sont trois fois la régie. Les mêmes critères s'appliquent pour un type totalement privé, à une nuance près. Nous avons classé en effet dans le privé pur les cas pour lesquels

l'usine était totalement privée tandis que le public intervenait dans le financement des investissements du réseau. L'application d'un strict critère nous semblait plus difficile à soutenir que pour les régies dans la mesure où souvent les réseaux sont anciens, que parfois ils ont été constitués dans le cadre d'une régie puis remis au privé lors d'un changement de mode de gestion. Les autres types sont des types mixtes. Ensuite, pour un type donné, par des comptages *ad-hoc*, nous avons pu mettre en évidence les combinaisons entre public et privé.

Les résultats sur les types. Un premier regroupement fait apparaître que 63 villes se classent dans un mode de gestion public de leur service d'eau, tandis que 71 appartiennent à un mode privé. Nous avons donc là une vision classique, mais en utilisant nos critères un tel résultat peut être éclaté en différents types (cf. tableau ci-dessous). Nous pouvons alors mesurer les conséquences de l'introduction de critères fins. Parmi les villes à gestion publique, 46 correspondent à un type public pur - c'est à dire à des cas de figure dans lesquels tout est fait en régie- et dans les 17 villes restantes de la famille publique il y a de la mixité, ce qui signifie que le privé intervient au moins sur un maillon. Le changement des résultats est encore bien plus important pour les cas de gestion déléguée. Sur 71 cas il n'en reste que 13 qui correspondent à une intervention totalement privée. Dans la grande majorité des cas – 58 - l'exploitant coopère avec une collectivité territoriale ; les types mixtes sont là les plus nombreux. Enfin, les cas de mixité institutionnelle ne sont qu'au nombre de deux. Dans le secteur de l'eau la spécialisation fonctionnelle n'a pas été jusqu'à disjoindre les autorités organisatrices de chaque maillon comme on peut le rencontrer dans l'assainissement et surtout dans les déchets.

Les types de gestion.

Public	Public Mixte		Mixte	Privé Mixte		Privé	Autres
Pur (1)	SS Usine (2)	Usine (3)	Instit (4)	Usine (5)	SS Usine (6)	Pur (7)	
46	1	16	2	45	13	13	7

N= 143

Arrêtons nous un instant sur ces cas de coopération, ou de mixité, qui sont tout de même les plus nombreux - 77 contre 59 types purs- pour nous demander dans quelles conditions une certaine dose de coopération s'instaure entre le public et le privé et quelles en sont les différentes gradations. De ce point de vue quel est le rôle de l'usine ? Entraîne-t-elle automatiquement du partenariat ? Peut-on dire qu'en raison de sa technologie elle favoriserait l'appel à des expertises privées, dans le cas d'une régie, et qu'inversement en raison de son coût d'investissement elle nécessiterait des financements publics, dans le cas d'une gestion déléguée?

Si rien n'est établi de manière absolue, l'analyse des résultats semble bien pencher en faveur de cette interprétation. D'un côté, il est vrai d'affirmer que l'usine peut être gérée dans un type totalement public, sur les 46 types "public-pur" nous en avons 31 qui correspondent à une gestion en régie du réseau ET de l'usine de traitement des eaux. Il n'y a donc pas de déterminisme absolu ; le passage à un produit technologique et industriel n'entraîne pas automatiquement le recours au secteur

privé. Mais pour le reste la grande majorité des situations de mixité se font autour de l'usine.

Sur 75 cas de mixité, qu'elle soit à dominante publique ou privée, 61 concernent des villes ou il y a une usine de traitement des eaux, soit 81% des cas (voir les types 3 et 5). Un examen particulier nous permet même de préciser la nature exacte de la relation entre la collectivité publique et le secteur privé. Dans les "mixité-public-avec usine" – 16 villes du type 3- on peut affirmer que pour 12 cas le partenaire privé intervient uniquement pour exploiter l'usine; ce qui signifie, autrement dit, que tout le réseau est en régie, que la collectivité a financé l'investissement de l'usine et en assure le renouvellement. On trouve là des contrats de gérance, des marchés d'exploitation ou de prestation de service ; après avoir conçu et réalisé l'usine l'entreprise privée apporte son savoir faire au niveau de l'exploitation.

Dans les 45 cas de "mixité-privé-avec usine" (type 5) la typologie est un peu plus complexe. Si on classe par intervention croissante du public on trouve:
- 4 cas dans lesquels le réseau est totalement privé, le public n'intervient que pour le financement de l'usine. Cela veut dire que l'on se trouvait sans doute dans une concession classique jusqu'au jour où il a fallu financer un équipement lourd, l'usine de traitement, pour rendre l'eau potable. A ce moment, la collectivité est intervenue.
- 18 cas dans lesquels le public intervient au niveau du financement de l'usine et du réseau ; mais c'est le privé qui renouvelle et exploite dans les deux cas.
- 10 cas dans lesquels le public a financé le réseau, tandis que pour l'usine il finance à la fois l'investissement et le renouvellement. On remarquera que dans ces cas la différence avec les types public n'est pas immense, même si au départ l'un appartient à la gestion déléguée et l'autre à la gestion directe. En effet, au niveau de l'usine le schéma est le même. Le privé n'intervient que comme exploitant. La différence se fait sur le réseau. Dans un cas il est totalement public, dans l'autre le privé exploite et finance le renouvellement tandis que la collectivité publique n'intervient que pour financer les investissements. Si aujourd'hui les différences ne sont pas très grandes d'une famille à l'autre, pour en comprendre la raison il faut introduire l'histoire du service. On partait sans doute de solutions opposées au niveau des réseaux: concessions ou régie. Elles continuent à exercer un effet aujourd'hui bien que les différences soient plus faibles pour les derniers équipements.
- enfin nous avons 13 cas pour lesquels les données ne sont pas exploitables sur les maillons.

Reprenons alors l'ensemble de ces points assez techniques pour en retenir les résultats généraux. Sur 136 cas totalement exploitables de l'enquête les types mixtes sont les plus nombreux - 57% - ce qui signifie à l'inverse que les types purs, correspondant aux définitions des manuels de droit, sont minoritaires. Ils se rencontrent bien plus dans les régies - 34% - que du côté privé - 9% -. Dans 81% des cas l'association public-privé s'est faite autour de l'usine de traitement des eaux, ce qui signifie que l'introduction de produits hautement capitalistiques et à technologie avancée a été l'occasion de déplacer les frontières anciennes que ce soit pour le public ou le privé. Cependant, il faut bien observer que ces mouvements croisés ne sont pas tout à fait symétriques. Les cas de mixité sont plus fréquents du côté privé que public et les rôles des partenaires ne sont pas de même nature.

Lorsque le public intervient dans une formule privée c'est avant tout comme partenaire financier, que ce soit pour l'investissement ou le renouvellement, le réseau ou l'usine. C'est donc un rôle passif. L'apport de capitaux n'implique pas d'effets sur la gestion. A la limite on peut affirmer que les collectivités locales jouent un rôle de banquier des entreprises ; position assez neutre qui tient à des particularités du système financier français et qui pourrait être occupée, dans un autre contexte, par d'autres acteurs. Par exemple, aux Etats-Unis le financement des entreprises privées du secteur, opérant dans des formules proches de la concession, se fait par une technique de "bonds" émis à taux préférentiels. A l'inverse, le privé qui intervient dans une régie a un rôle actif. Il est le plus souvent l'exploitant de l'usine de traitement des eaux, après en avoir été le concepteur.

Si l'on conserve cette vision dynamique il est possible de faire un état des lieux global des poids respectifs du public et du privé dans les villes centre de la France urbaine. La régie classique est représentative d'un tiers des cas. Dans 12% des villes, pour exploiter l'usine de traitement des eaux, les régies font appel à des entreprises privées. Le secteur privé intervient dans 73% des villes, depuis le tout privé (13 cas), jusqu'à la prestation la plus modeste- prestataire pour la seule facturation des quittances d'eau dans une petite commune sans d'usine de traitement. Mais le gros des interventions privées se fait par association financière avec les communes.

Les contrats. Cette discussion sur les types de gestion peut être reprise à partir d'un autre angle, celui des relations juridiques, c'est à dire les contrats. C'est un mode de raisonnement plus classique que celui adopté jusqu'à présent pour la construction des types. Mais comme nous allons le voir la comparaison entre ces deux méthodes est tout de même riche d'enseignements et nous permet d'aller un peu plus au cœur de ce que recouvrent les formules juridiques. Une de nos hypothèses, résultant de différentes observations sur le terrain, est qu'au fil des ans les relations entre les collectivités locales et les entreprises de services urbains ont été modifiées sans que les contrats aient été forcément reformulés ; de sorte de l'énoncé d'un même contrat peut, d'une ville à l'autre, recouvrir des réalités différentes.

Une ventilation par contrat donne les résultats suivants (tableau ci-dessous). On trouve 46 cas de régie. Les contrats privés se décomposent en 5 concessions aux risques et périls, 11 concessions avec garantie de résultat, 53 affermages, 3 régies intéressées et 2 gérances, soit 74 contrats en tout. Ceci conduit à formuler plusieurs observations.

Les contrats.

Régies Pures (1)	Concessions R&P 2	Concessions GR 3	Affermage 4	Régie Intéressée 5	Gérance 6	Contrat d'expl 7	Divers privé 8
46	5	11	53	3	2	6	9

1. La cohérence entre les deux méthodes retenues types et contrats- est satisfaisante. Globalement, il y a homologie presque parfaite entre les deux familles.
- Aux 46 types public-pur correspondent bien 46 régies.
- Aux 58 types privé-mixte (T5 et T6) correspondent 58 cas d'affermage, de régie intéressée ou de gérance.
- Aux 16 cas de public-mixte avec usine correspondent 6 contrats de type marché d'exploitation, assistance technique ou marché d'entretien, et 9 contrats privés dont nous n'avons pas la nature exacte.
- Enfin, aux 13 types privé-pur correspondent 16 concessions, dont 11 d'entre elles sont avec garantie de résultat. Au passage nous observerons que la "vénérable" concession aux risques et périls est aujourd'hui une solution totalement minoritaire dans le développement des services urbains.

2. Cependant, cette cohérence d'ensemble doit être nuancée. En croisant les relations juridiques aux types nous avons contrôlé si par exemple les 53 affermages, les 3 régies intéressées, les 2 gérances, correspondent bien aux 58 cas de villes de type privé-mixte. Comme le montre le tableau suivant cette relation est vérifiée pour 76% des cas. il faut observer, à la marge, que les contrats sont utilisés en dehors de leur contexte habituel. L'affermage est bien le type dominant du privé-mixte, mais on trouve cette formule en d'autres contextes; par exemple, dans des régies ou le privé intervient sur l'usine. Si bien que la même formule juridique peut recouvrir des situations tout de même différentes. D'un côté l'affermage peut être utilisé uniquement pour l'exploitation de l'usine de traitement des eaux, dans des villes où la collectivité prend en charge tout le reste, c'est à dire tout le réseau et l'investissement et le renouvellement de l'usine. A l'autre extrême du spectre ce même contrat peut être utilisé dans des situations où le privé assure le renouvellement des équipements et exploite, sur les deux maillons, la collectivité ne finance plus que l'investissement de départ.

Le même chevauchement des contrats sur des situations industrialo-financières assez proches est observable pour les concessions. On pouvait penser qu'elles allaient être principalement utilisées dans des types privé-pur (T7), or il n'en est rien. Elles sont également utilisées dans les types mixtes.

La répartition des contrats selon les types.

	Public Pur (1)	Public-Mixte SS Usine (2)	Public-Mixte Usine (3)	Mixte Instit (4)	Privé-Mixte Usine, SS Usine (5)	Privé-Mixte Usine, SS Usine (6)	Privé Pur (7)	Total	
Régie	46	--	--	--	--	--	--	46	
Conc R&P	--	--	--	--	2	1	2	5	
Conc GR	--	--	--	--	5	1	5	11	
Affermage	--	--	5	2	31	11	4	53	*58*
Régie Int	--	--	--	--	1	--	2	3	
Gérance	--	--	1	--	1	--	--	2	
Marché Expl.	--	--	4	--	--	--	--	4/6	
TOTAL	46	0/1	10/16	2	40/45	13	12/13	127/143	

58

3. Cette mise à plat des formules juridiques fait ressortir l'extrême importance de l'affermage: 53 cas, soit 70% des contrats privés. Grâce à nos tests nous pouvons préciser le contenu de l'articulation public-privé sur les trois moments clefs - investissement, renouvellement, exploitation - et poursuivre la discussion précédente. Rappelons à toutes fins utiles qu'au niveau des principes dans un affermage, la collectivité est propriétaire des installations et c'est à elle d'en assurer le renouvellement, tandis que le fermier a la charge des dépenses d'entretien[17]. Deux notions clefs apparaissent donc, le renouvellement et l'entretien, mais leur différence est parfois bien difficile à établir, et ce d'autant plus que la technologie change et qu'il y a un lien entre la qualité de l'entretien et les dépenses de renouvellement (un entretien insuffisant génère des dépenses de renouvellement plus fréquentes).

Les réponses que nous avons enregistrées reflètent parfaitement cette ambiguïté interne des principes juridiques. Les tests précédents avaient établi, clairement, que la même formule juridique peut recouvrir des situations industrialo-financières différentes. Nous n'y reviendrons pas. Mais nous poursuivrons le raisonnement en l'appliquant aux affermages concernant les villes de type privé-mixte (T5).

Nous disposons de 31 réponses parfaitement référencées. Pour les réseaux pas un cas ne correspond aux principes du droit. Le renouvellement de l'équipement est toujours assuré par l'entreprise. Pour les usines, la situation est plus partagée. Dans 11 villes c'est bien la commune qui investit et renouvelle, mais dans les 20 autres son rôle s'arrête comme dans les réseaux à l'investissement de départ et c'est l'entreprise qui renouvelle. Cela signifie, sans doute avec le temps et le consentement des autorités organisatrices, que les entreprises exploitantes ont élargi leur domaine d'intervention à partir d'un contrat de départ. Un tel résultat renforce ce que nous avons dit précédemment quant aux rôles, respectivement passifs et actifs, du public et du privé dans leurs situations de partenariat. Si les collectivités locales abandonnent la renouvellement des équipements qu'elles ont financés cela veut dire concrètement qu'elles ne disposent plus de services réellement capables d'intervenir sur ces équipements. Il y a perte de savoir-faire de leur part et disparition d'une alternative réelle en fin de contrat. Cette situation n'est pas forcément la plus mauvaise. On peut par exemple soutenir qu'elle évite les double-emplois occasionnés par le maintien permanent d'un savoir faire alternatif. Cependant, cette question doit être évoquée car elle est une illustration du modèle français de service urbain. Il est fait de globalisation. Des notions aussi importantes, pour les anglo-saxons, que celle du contrôle y perdent tout leur sens. Deux résultats en découlent quant aux dispositifs juridiques : a) la même formule juridique recouvre des situations hétérogènes dans la gestion déléguée, b) l'affermage "des textes" est la solution minoritaire par rapport aux affermages réels.

D'un point de vue méthodologique nous remarquerons qu'il ne serait pas possible de conduire ces raisonnements si nous n'avions pas à la fois, les contrats et leur signification réelle. La double approche, par les contrats et les types, sur laquelle nous avons fondé notre enquête, s'avère nécessaire dès lors que l'on souhaite aller

[17] Deligny P. (1979), *La gestion des services publics locaux*, Vie Publique, Paris. Cour des Comptes, rapport 1976.

au coeur des pratiques. Dans son petit livre sur les services publics locaux[18] Jean-François Auby signalait à propos de la formule de l'affermage qu'elle se caractérisait en fait "par un partage au contenu variable de la charge des travaux entre la collectivité et son fermier (tout particulièrement en ce qui concerne les travaux de renouvellement des installations).. ". Les réponses enregistrées dans cette enquête donnent clairement un sens à cet élément variable.

Nous conclurons cette présentation partielle des résultats de notre enquête - où manquent la dimension politique, les effets de taille, les groupes exploitants -, par une observation sur les *problématiques du pouvoir local*. Elle nous donne en effet de précieuses indications quant à la manière d'étudier le pouvoir local en France. Si nous croisons les autorités organisatrices par les types de gestion (cf. tableau p. 105) nous pouvons mesurer dans combien de cas la mairie est organisateur et opérateur du service d'eau. Cela permet alors d'apprécier la représentativité de la notion d'institution municipale comme élément central des analyses du pouvoir local. Jusqu'à présent, tous les travaux de sciences humaines n'ont abordé ces études qu'à partir de cette notion, et cela pour toutes les familles de pensée: juristes, politistes, sociologues marxistes ou des organisations[19]. Or les conséquences de telles approches ne sont pas négligeables. Bien des résultats en découlent: pour les analyses financières et les phénomènes de redistribution; pour l'analyse des modèles de régulation. Il est évident, dans le premier cas, que les comparaisons entre communes seront largement entachées d'erreur si l'on ne parvient pas à consolider. De même nous pensons, dans le second cas, que la régulation n'est pas un jeu qui se joue uniquement au sommet des mairies entre le maire et le secrétaire général- si la mairie n'est pas l'opérateur unique.

La question à mesurer, dans cette enquête qui représente deux tiers des communes-centre des agglomérations urbaines, est donc de savoir dans combien de cas la mairie est l'opérateur des services d'eau. Pour cela il faut que la commune soit l'autorité organisatrice et que l'exploitant soit une régie communale. Au départ nous avons 143 communes. En croisant les deux critères nous ne faisons apparaître que 39 cas municipaux stricts, soit 27% des villes. Dans tous les autres la situation est plus complexe d'un point de vue organisationnel. Soit la commune est l'autorité organisatrice mais elle a délégué le service à une société privée. Soit la commune intervient par une régie mais celle-ci fait appel à un exploitant privé. Soit enfin, le responsable est un organisme de deuxième degré et l'opérateur est une régie ou une entreprise privée. La réalité matérielle du pouvoir local est donc la diversité de ses modes opératoires. Ceci plaide en faveur d'une définition large. En un mot, il faut abandonner la notion stricte d'institution municipale pour lui substituer celle de *secteur public communal*. La démonstration sur un seul secteur, celui de l'eau, est déjà probante. L'introduction des autres services urbains ne pourra aller que dans le sens de la complexification des dispositifs organisationnels autour de la mairie.

---

[18] Auby J.F. (1982), *Les services publics locaux*, Que sais-je ? Paris.

[19] Dupuy F. et Thoenig J.C., (1983), *Sociologie de l'administration Française* Paris, Armand Colin, coll.U. ; Bourjol Maurice (1975), *La réforme municipale*, Berger-Levrault, Paris ; Biarez S., Bouchet C., Du Boisberranger G., Mingasson C., Monzies M.C., Pouyet C., 1976, *Institution communale et pouvoir politique : le cas de Roanne*, Paris, La Haye, Mouton ; Bleirach D., Lojkine J. (1981), *Classe ouvrière et social démocratie, Lille et Marseille*, Editions Sociales, Paris

Liste des communes ayant répondu à l'enquête.

01 BOURG-EN-BRESSE
02 SAINT-QUENTIN
02 SOISSONS
03 MOULINS
05 GAP
06 ANTIBES
06 GRASSE
06 NICE
07 ANNONAY
07 AUBENAS
08 CHARLEVILLE
10 TROYES
11 CARCASSONNE
11 NARBONNE
12 MILLAU
13 LA CIOTAT
13 MARSEILLE
13 SALON-DE-PROVENCE
14 CAEN
14 LISIEUX
15 AURILLAC
16 ANGOULEME
17 ROCHEFORT
17 ROYAN
17 SAINTES
18 VIERZON
21 DIJON
22 DINAN
22 SAINT-BRIEUC
25 BESANCON
25 MONTBELIARD
26 ROMANS-SUR-ISERE
26 VALENCE
27 EVREUX
28 DREUX
29 BREST
29 CONCARNEAU
29 MORLAIX
29 QUIMPER
30 ALES
30 BEAUCAIRE
30 NIMES
31 TOULOUSE
33 ARCACHON
33 BORDEAUX
33 LIBOURNE
33 MERIGNAC
33 PESSAC
34 MONTPELLIER
35 FOUGERES
35 RENNES
35 SAINT-MALO
36 CHATEAUROUX
37 TOURS
38 GRENOBLE
38 VIENNE
38 VOIRON
42 ROANNE
42 SAINT-CHAMOND
42 SAINT-ETIENNE
42 SAINT-RAMBERT
43 LE PUY
44 NANTES
44 SAINT-HERBLAIN
45 MONTARGIS
45 ORLEANS
47 AGEN
47 VILLENEUVE-SUR-LOT
49 ANGERS
49 CHOLET
50 SAINT-LO
51 EPERNAY
51 REIMS
52 CHAUMONT
54 LUNEVILLE
54 NANCY
55 VERDUN
56 LORIENT
56 VANNES
57 FORBACH
57 HAGONDANGE
57 METZ
57 SARREGUEMINES
59 ARMENTIERES
59 DOUAI
59 DUNKERQUE
59 LILLE
59 MARCQ-EN-BAROEUL
59 TOURCOING
59 VALENCIENNES
60 CREIL
62 ARRAS
62 BETHUNE
62 CALAIS
63 CLERMONT-FERRAND
64 BAYONNE
64 SAINT-JEAN-DE-LUZ
65 TARBES
67 HAGUENAU
67 STRASBOURG
68 COLMAR
68 MULHOUSE
68 SAINT-LOUIS
69 LYON
69 VILLEFRANCHE/SAONE
70 VESOUL
71 CHALON-SUR-SAONE
71 LE CREUSOT
71 MACON
71 MONTCEAU LES MINES
73 ALBERTVILLE
73 CHAMBERY
74 ANNECY
74 ANNEMASSE
74 CLUSES
74 THONON-LES-BAINS
76 DIEPPE
76 FECAMP
76 ROUEN
77 MEAUX
78 SARTROUVILLE
78 VERSAILLES
79 NIORT
81 ALBI
81 CASTRES
81 MAZAMET
82 MONTAUBAN
83 DRAGUIGNAN
84 AVIGNON
84 ORANGE
85 LA-ROCHE-SUR-YON
86 POITIERS
87 LIMOGES
88 EPINAL
89 SENS
90 BELFORT
91 MASSY
91 VIRY-CHATILLON
92 ASNIERES-SUR-SEINE
92 BOULOGNE-BILLANCRT
92 CLICHY
92 RUEIL-MALMAISON
92 SURESNES
93 AUBERVILLIERS
93 DRANCY
93 ROSNY-SOUS-BOIS
94 CACHAN
94 CRETEIL
94 MAISONS-ALFORT
94 SAINT-MAUR-FOSSES