



COMMUNAUTÉ DE L'EAU POTABLE

Région Urbaine de Grenoble

# Le service d'eau potable : affirmation de l'élu et hybridation des discours

XXXIV<sup>es</sup> journées de l'AES  
Grenoble  
12/09/2014

Antoine Brochet

Doctorant CIFRE - dir. Bernard Pecqueur

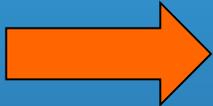
Communauté de l'Eau Potable / UMR PACTE Territoires

[antoine.brochet@scot-region-grenoble.org](mailto:antoine.brochet@scot-region-grenoble.org)

# Éléments de contexte



L'histoire du service public d'eau potable : le résultat d'une lutte entre deux modèles de gestion, un modèle marchand et un modèle non marchand, défendus différemment par trois acteurs, l'Etat, les opérateurs privés et les communes (PEZON, 2000, 2005).



L'Etat a joué un rôle essentiel dans l'évolution des modèles



Depuis le début des années 2000 : réorientation des politiques publiques hydriques (depuis l'adoption de la DCE 2000/60/CE)

- *Passage d'une logique d'administration des services vers un gouvernement par objectifs (Renou, 2013; Laimé, 2013)*
- *Rationalisation néo-libérale (mais pas uniquement) et durabilité des services d'eau (Bolognesi, 2013; Smets, 2011)*

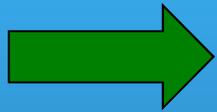


Grille de lecture pertinente mais l'évolution récente de l'organisation des services contredit le fait que la gestion marchande soit devenue la norme :

- *Résistance voire une réaffirmation du pouvoir des collectivités locales face à la conception marchande défendue par l'Etat (TSANGA TABI, VERDON, EVEN, 2013).*

# Problématique

3



Evolution du modèle de gouvernance des services d'eau  
des services d'eau d'agglomération

- Affirmation de l'élu local (et de nouveaux acteurs) dans le modèle de gouvernance des services d'eau



Quelles conséquences ?

- Résistance des acteurs aux politiques de modernisation
- Hybridation des logiques marchande et non marchande et complexification des discours

Hypothèse : la résistance des acteurs crée les conditions de l'innovation sociale

# Plan

4

## I : Le modèle de gouvernance des services d'eau

A : 1850-2000 : une histoire des services d'eau marquée par l'opposition entre conception marchande et non marchande

B : 2000-2014 : affirmation des communes, hybridation des modèles et multiplication des discours

## II : La Société Publique Locale, une forme d'organisation adaptée à l'innovation sociale ?

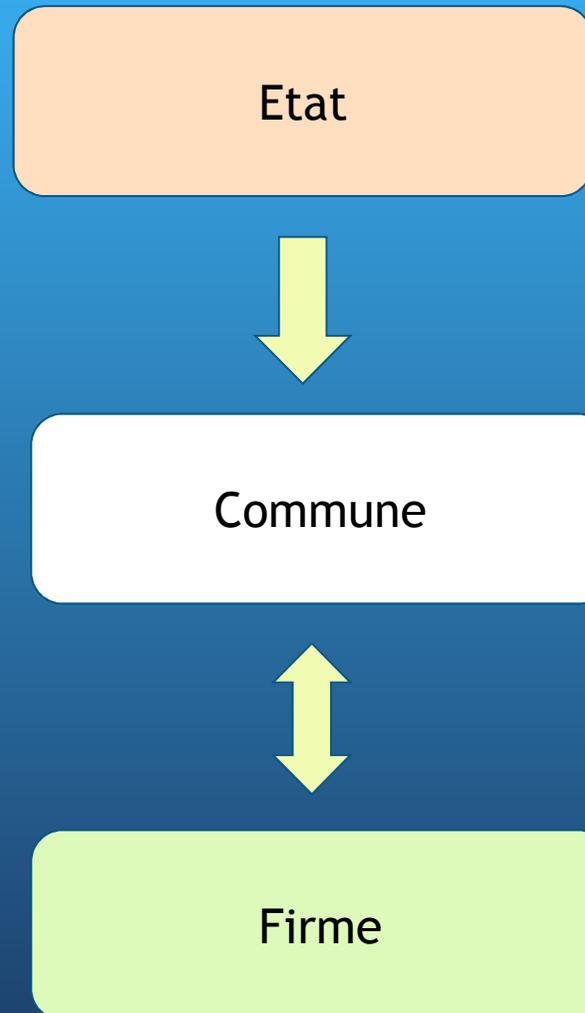
A : Apparition d'un problème et résistance au changement

B : La Société Publique Locale : l'innovation dans la résistance

# Les politiques de modernisation

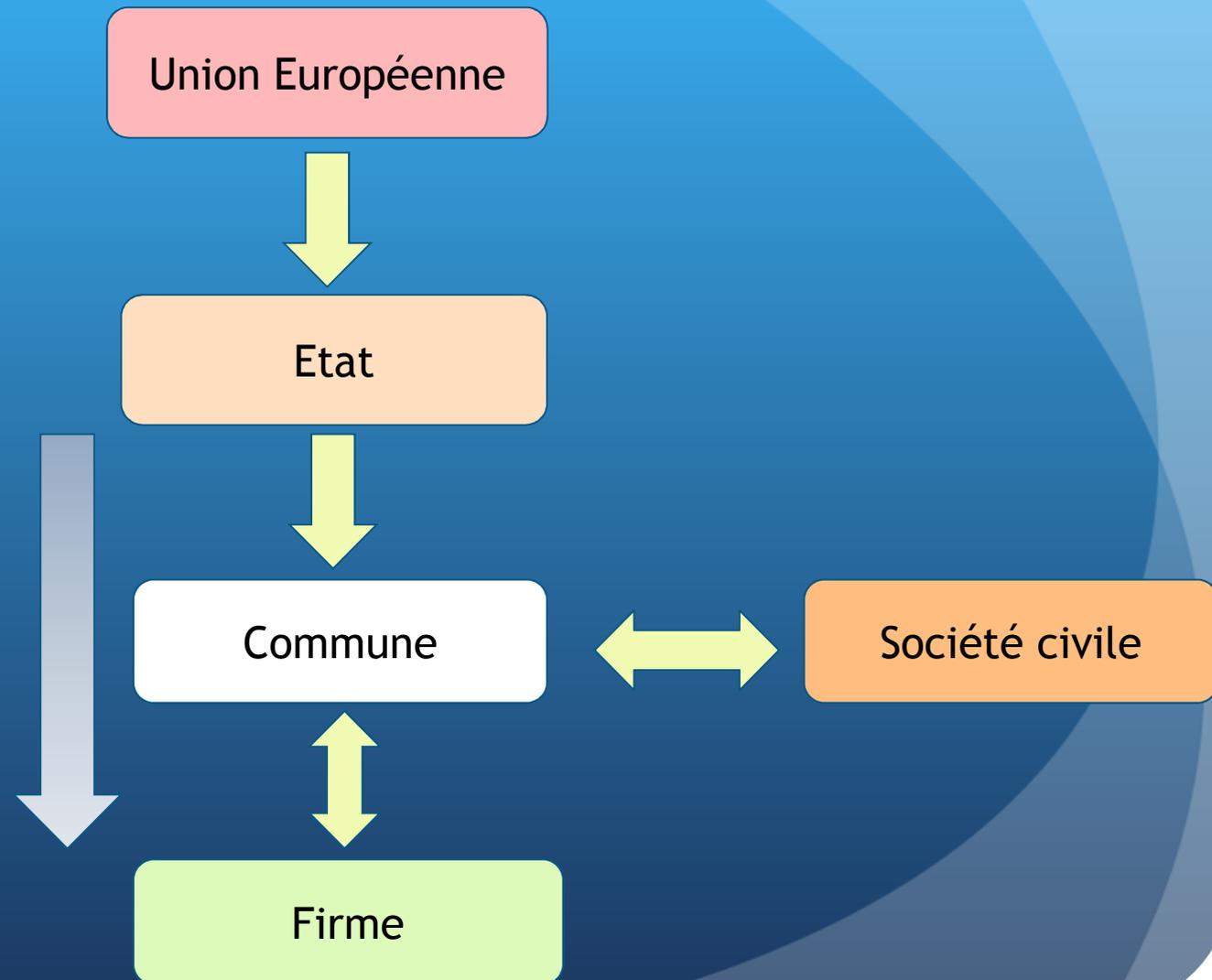
1850 - 2000 : opposition entre gestion marchande et non marchande	2000 - 2014 : affirmation des communes, hybridation des modèles
1850-1930 : gestion communale marchande ou non marchande suivant les caractéristiques de la ressource	Années 1990 : scandales de corruption Problèmes d'asymétrie d'informations entre communes et opérateurs privés Cadre juridique renouvelé
A partir des années 1930 : élargissement des prérogatives communales suivi d'une extension équivalente du pouvoir de contrôle de l'Etat sur les communes	Années 2000 : Formation de collectifs citoyens Affirmation de la figure de l'élu Discours complexifiés (Etat et UE) Nouvelles préoccupations : protection des consommateurs; enjeux environnementaux Réorganisation des services d'Etat
A partir des années 1980 : décentralisation, puis lois de modernisation : renforcement de la logique marchande	

1850 - 2000 : naissance des modèles marchand et non marchand  
affirmation de l'Etat et triomphe du modèle marchand



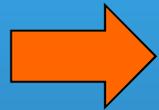
2000 - 2010 : affirmation des communes, hybridation des modèles

7



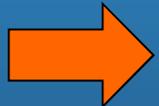
# Les territoires à l'épreuve du changement d'échelle

8



Aujourd'hui : Communauté d'Agglomération (Rennes et Grenoble)

>> Pas de compétence eau potable obligatoire



Demain (2015) : Métropole

>> Compétence eau obligatoire



Problème: Le changement d'échelle modifie les rapports de pouvoir en transférant la compétence eau potable à la Métropole

# Etude d'un problème collectif : le changement d'échelle des services d'eau

Les lois de réforme territoriale : typiques d'une approche en termes de « gouvernance monocentrique » (Termeer, Dewulf, Van Lieshout, 2010) :

- Recherche d'une échelle idéale pour la gestion de problèmes donnés (Pecqueur 2009)
- À chaque échelle des compétences exclusives pour répondre aux problèmes
- Croyance en une amélioration de la gouvernance des services si clarification des échelles et compétences

Dans le domaine des services d'eau :

- Paradigme de l'efficacité : atteindre une taille critique pour réaliser des économies d'échelle, proposer un service à moindre coût par tête, ou encore assurer la durabilité des services d'eau.

Mais.....

Ces réformes oublient les acteurs territoriaux...

qui ont construit sur un temps long des configurations territoriales (Négrier, 2005) spécifiques.

Apparition d'un problème collectif : changer d'échelle en préservant la configuration territoriale

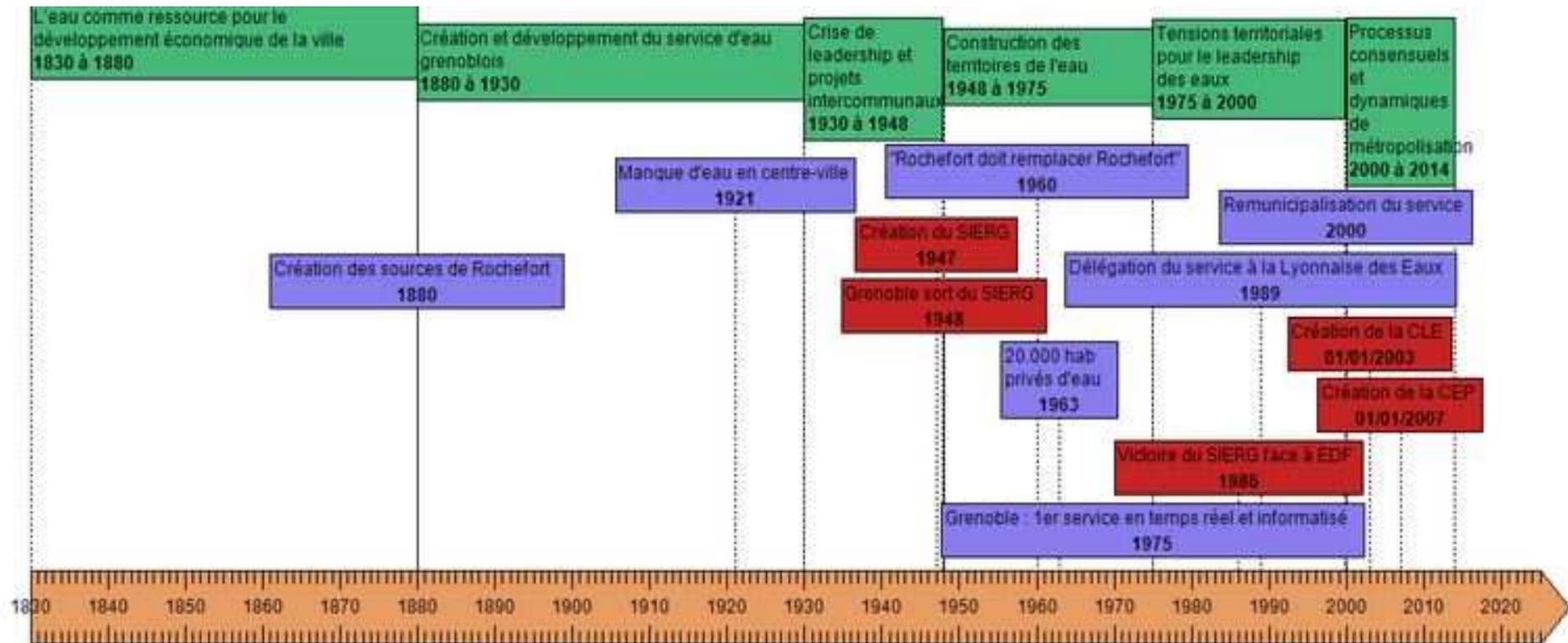
# Le changement d'échelle des services d'eau comme problème collectif

Conséquences :

- Résistance des acteurs (élus, techniciens, société civile) pour négocier la reproduction de la configuration territoriale
- Détournement et réorientation de la loi

Dès lors, le choix d'évoluer en Société Publique Locale apparaît comme une solution permettant de résister tout en inventant « des possibles » :

Une forme de résistance créative (Deleuze et Guattari, 1980) ?



Mandat de Rey  
1881 à 1899



Mandat de Mistral  
1919 à 1932



Mandat de Dubedout  
1965 à 1983



Mandat de Destot  
1995 à 2014



Mandat de Bernat  
1835 à 1842



Mandat de Michallon  
1959 à 1965



Mandat de Carignon  
1983 à 1995



# La construction historique de territorialités potables

## Fragmentation hydrique et écho sur la structuration politique de l'agglomération

- Eau facteur de leadership et de « chute » des élus municipaux
- Une voix par commune (« communalisme ambiant » (Le Bras, 2003))
- Règles tacites de l'agglomération grenobloise (Le Bras, 2003) :  
1) rien ne se fait sans l'accord de toutes les communes, 2) le maire de la ville-centre n'est jamais président de l'intercommunalité)

Année	Projet de structure intercommunale
1959	Rejet de création d'un district urbain sur proposition ville-centre appuyée par l'Etat
1966	Création SIEPURG (urbanisme) : représentation égalitaire des communes
1968	Création du SIRG (développement) : représentation égalitaire des communes
1994	Création d'une Communauté de communes
1999	Création de la Communauté d'agglomération

# La SPL comme forme juridique adaptée à la résistance des territoires

## Définition :

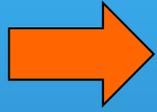
La SPL est une structure juridique de droit privé mais à capitaux 100% publics à la disposition des collectivités locales françaises pour la gestion de leurs services publics au-delà du périmètre communal.

Trois principes essentiels : - *a minima* deux collectivités locales (communautés, communes ou syndicats) doivent être actionnaires de la société, - la société doit exercer son activité exclusivement pour le compte de ses actionnaires et sur le territoire des collectivités territoriales qui en sont membres, - la société ne peut être liée aux collectivités actionnaires que par des contrats (affermage, concession, prestation etc.).

# La SPL comme forme juridique adaptée à la résistance des territoires

Qu'est ce qui résiste ?	Qu'est ce qui évolue ?
Maintien du poids des syndicats/communes (poids politique, économique et technique)	Contractualisation de la relation commune / opérateur
Maintien des infrastructures et des recettes dans le patrimoine des communes	Possibilité de bénéficier d'économies d'échelles et d'externaliser certaines tâches
Leadership partagé	Pouvoir de décision
Mode de gouvernance (société civile)	Transparence, sécurité financière
Maintien des valeurs en termes de solidarité	Statut du personnel
Maintien des périmètres fonctionnels de gestion des services	

# Un nouveau cadre porteur de dynamiques d'innovation sociale ?



« une innovation sociale est [...] un nouveau type d'organisation qui répond plus adéquatement et plus durablement que les solutions existantes à un besoin social bien défini » (Réseau Québécois en innovation sociale).

Plusieurs facteurs favorisent l'innovation sociale,  
Parmi ceux-ci :

- la réforme du cadre juridique et des politiques publiques, - le renouvellement des dispositifs de gouvernance, - l'affirmation du leadership de certains acteurs.

Mais aussi (et surtout ?), la modification des rapports de pouvoir dans la gouvernance des services d'eau, l'existence de dispositifs de négociation informels et participatifs (Sendzimir *et al.*, 2010) ou encore les dynamiques de culture d'entreprise et d'apprentissage intra et inter-organisationnel (Moulaert et Hamdouch, 2005).

# Un nouveau cadre porteur de dynamiques d'innovation sociale ?

Analyse des discours portés sur les raisons d'évolution en SPL : une dimension territoriale prégnante

Maintien de l'emploi sur un territoire donné, dimension de solidarité avec les petites communes, affirmation de valeurs publique, possibilité d'adopter une stratégie de développement territorial durable

Possibilité de construire un territoire de gestion des services publics adapté à la réalité fonctionnelle de l'économie du service, contrôlé par les usagers, au service du territoire.

# La SPL comme forme juridique adaptée à l'innovation sociale des territoires ?

- Hybridation des discours et dépassement de l'opposition marchand/non marchand
- Importance des dynamiques territoriales, de la coopération
- Logique du compromis
- Choix à la croisée du technique (réponse à des problèmes technico-économiques : prix, périmètre, mutualisation des moyens techniques et financiers etc.) et du politique (projet de territoire, renforcement des liens entre villes de différentes taille, valeurs publiques)
- Lien possible petit et grand cycle de l'eau
- Différenciation territoriale



COMMUNAUTÉ DE L'EAU POTABLE

Région Urbaine de Grenoble

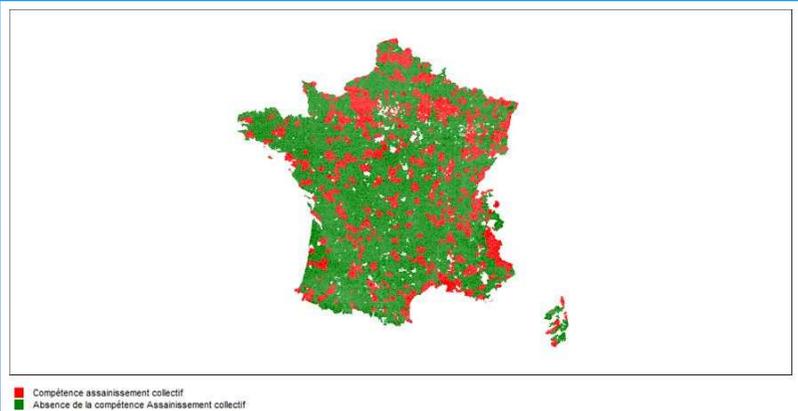
Merci de votre attention

# La résistance des territoires

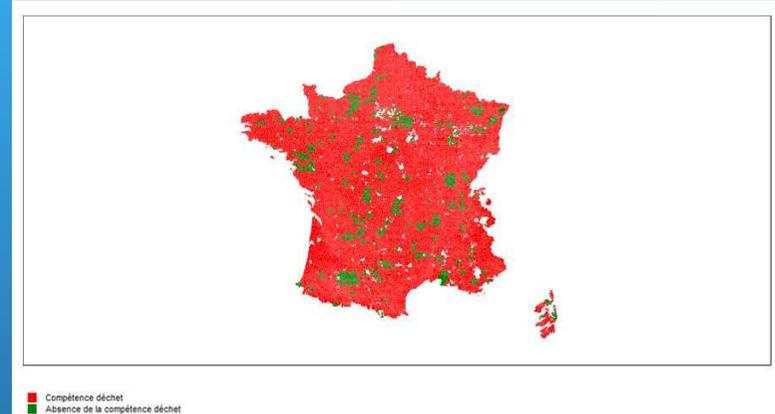
19

(Données Banatic 2013)

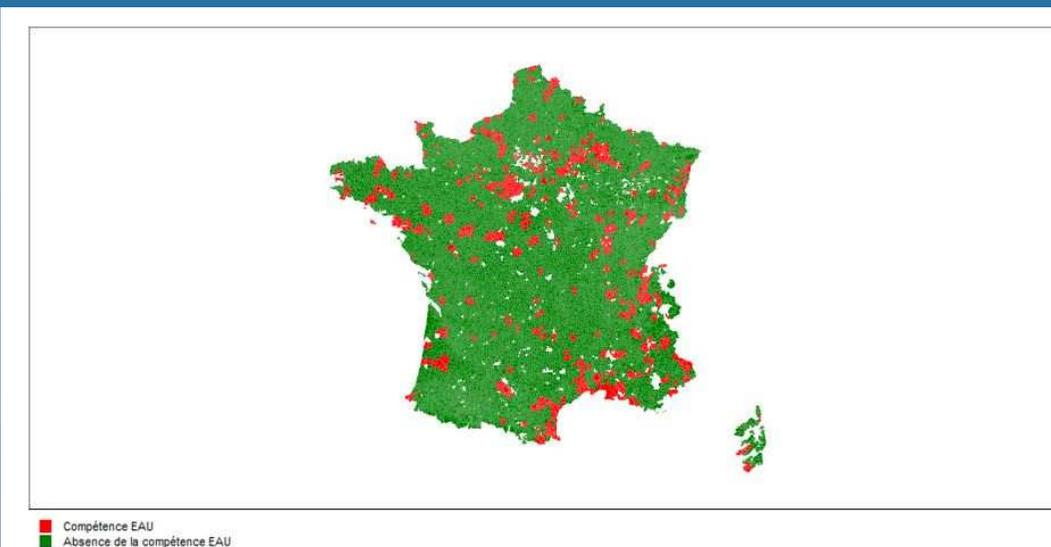
## EPCI exerçant cptce assainissement



## EPCI exerçant cptce ordures ménagères



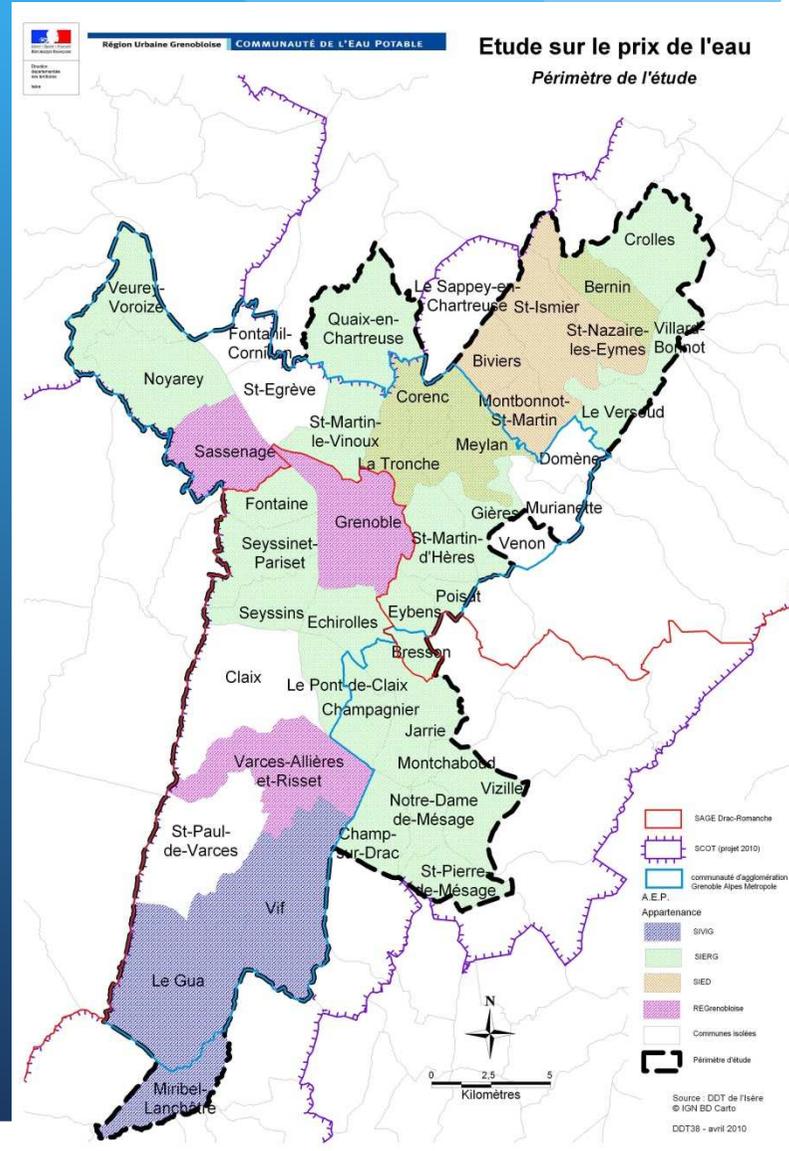
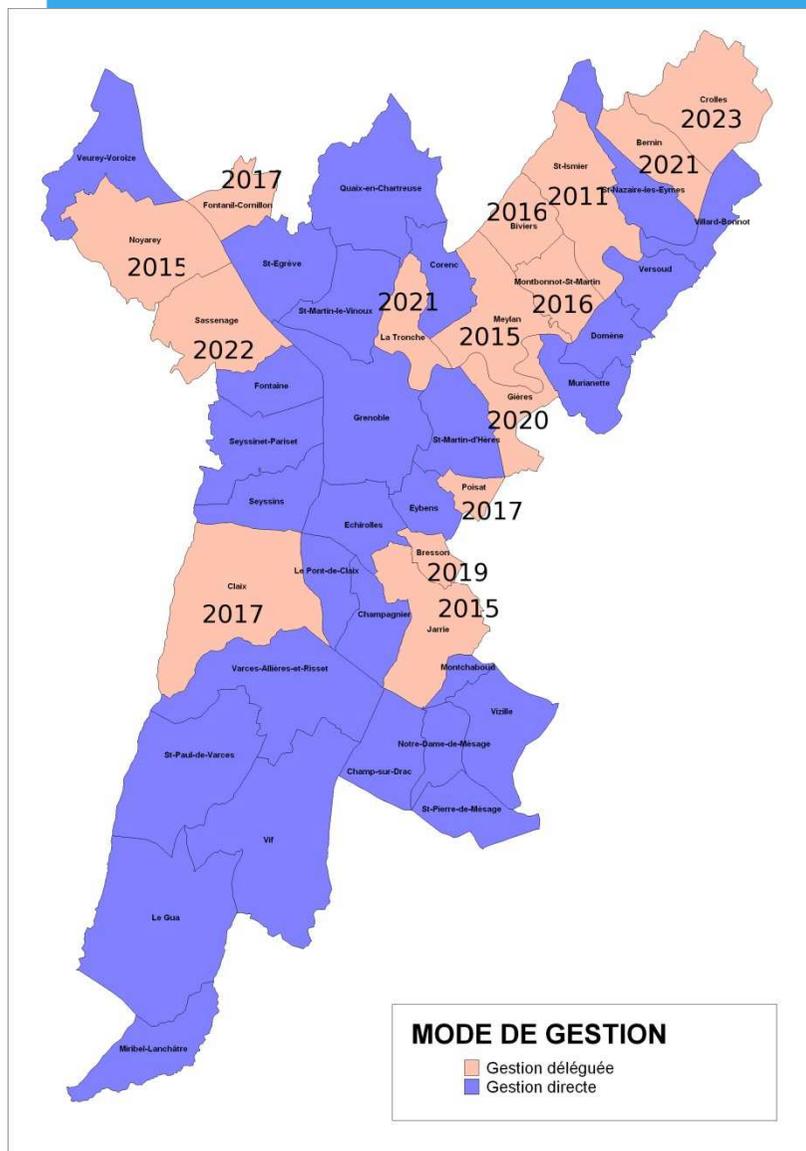
## EPCI exerçant cptce eau potable

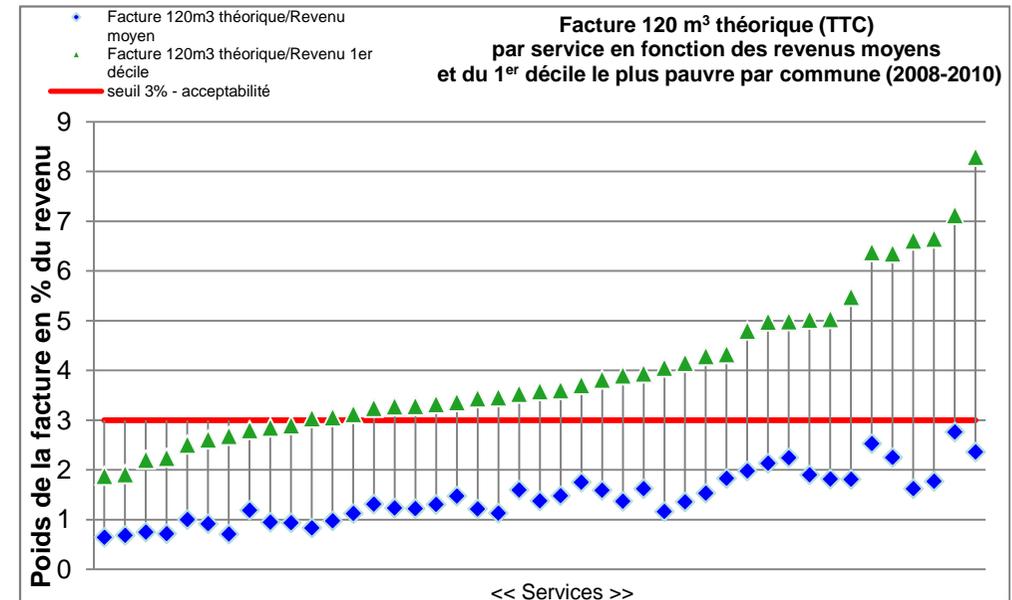
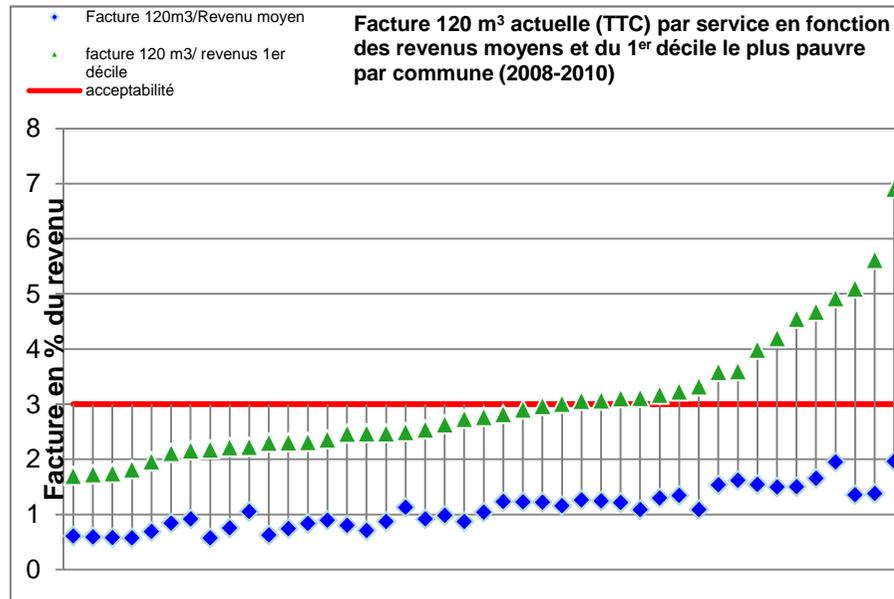


- Services d'eau : services intenses en capital (économies d'échelle), - attention des usagers portée aux prix par la société civile (eau, bien vital)

- Mais seulement 10% des services d'eau contre 32% des services d'assainissement dépendent de Communautés (Scacchi, 2011; Barbier, Hellier et al. 2012)

# Premiers résultats - Analyse stratégique





(à chaque «  » correspond un service (pas de pondération en fonction de la taille))



Facture Eau + Ass actuelle < 3% des revenus moyens et médians des ménages (et pour  $\frac{3}{4}$  des revenus des ménages les plus pauvres)



Facture Eau + Ass **théorique** > 3% pour les  $\frac{2}{3}$  des ménages les plus pauvres

# Analyse prospective

22

Le changement d'échelle permet d'assurer une meilleure soutenabilité sociale du prix de l'eau

## **Dans l'hypothèse d'un prix de l'eau mutualisé (moyenne des prix actuels) :**

- 12 factures dépassent la convention de 3% du revenu (contre 18 dans le cas contraire)
- Aucune facture ne dépasse 6 % du revenu (contre 1 dans le cas contraire)

## **Dans l'hypothèse d'un prix de l'eau mutualisé (moyenne des prix théoriques)**

- 27 factures dépassent la convention de 3% du revenu (contre 33 dans le cas contraire)
- 2 factures dépassent 6% du revenu (contre 6 factures dans le cas contraire)