



Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Vol. 7, n°3 | Décembre 2016

Modalités de qualification et de gestion des
ressources naturelles (1/2)

Caractériser l'étendue des résistances locales aux indicateurs de performance des services d'eau. Le cas de l'agglomération grenobloise

Resource social construction and territorial resistances against performance indicators for water services. The case of the Grenoble area

Antoine Brochet, Thomas Bolognesi et Yvan Renou



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/11375>

DOI : 10.4000/developpementdurable.11375

ISSN : 1772-9971

Éditeur

Association DD&T

Référence électronique

Antoine Brochet, Thomas Bolognesi et Yvan Renou, « Caractériser l'étendue des résistances locales aux indicateurs de performance des services d'eau. Le cas de l'agglomération grenobloise », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 7, n°3 | Décembre 2016, mis en ligne le 21 décembre 2016, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/11375> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.11375

Ce document a été généré automatiquement le 1 mai 2019.



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

Caractériser l'étendue des résistances locales aux indicateurs de performance des services d'eau. Le cas de l'agglomération grenobloise

Resource social construction and territorial resistances against performance indicators for water services. The case of the Grenoble area

Antoine Brochet, Thomas Bolognesi et Yvan Renou

- ¹ Les États européens sont engagés, depuis la fin du xx^e siècle, dans une nouvelle trajectoire historique (Allouche et *al.*, 2008) visant entre autres l'amélioration des services d'assainissement et d'approvisionnement en eau potable. En France, la Cour des comptes (2003, 2011) a par exemple insisté sur la nécessité de rationaliser la gestion des services afin notamment de mieux prendre en compte le coût de renouvellement des infrastructures pour les générations futures. Ces réformes ont pu être analysées comme relevant d'une modernisation des services de l'eau, montrant ainsi qu'elles procèdent d'une hybridation des structures de gouvernance en direction du pôle marché (Gee, 2004 ; Bolognesi, 2014a). Des analyses en partie héritées des thèses du *New Public Management* et insistant sur l'importance de régulateurs tiers et de nouveaux instruments de gouvernance (benchmarking, reporting et incitations) ont alors émergé sur le territoire européen. Cette tendance s'accélère en France depuis quelques années, empruntant à l'idéal type de gouvernance anglais caractérisé par le recours au benchmarking et à des agences de régulation tierces, telles que la Water Services Regulation Authority¹ (OFWAT), ainsi qu'aux expériences d'autres industries de réseaux délivrant des services publics (énergie, télécommunication) (Ménard et Peeroo, 2011 ; Bolognesi, 2014b).
- ² Ainsi, depuis 2009, les services d'eau potable français doivent compléter annuellement une liste de 17 indicateurs² (Annexe 1), qui viennent alimenter le système d'information

sur les services publics d'eau et d'assainissement (SISPEA). L'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), qui coordonne au niveau national cette collecte d'indicateurs, indique que ces indicateurs doivent permettre « *d'avoir une vision de l'ensemble du service, du captage à la distribution, de sa performance et de sa durabilité à la fois sous l'angle économique, environnemental et social* » (site internet du SISPEA).

- 3 Plusieurs éléments font cependant des indicateurs des instruments d'action publics controversés. Initialement, les indicateurs ont été conçus avec l'appui d'un réseau local d'assistance pour aider à la collecte de données et renseigner SISPEA³. Cependant, sous l'influence de certains courants (pression des entreprises et gouvernement libéral notamment), la réforme votée avec la loi sur l'eau de 2006 a gardé des indicateurs la partie explicitement la plus en phase avec le modèle dominant du *New Public Management*, mais a censuré le reste de la réforme (ni régulateur central ni assistance locale). Les causes de ce renoncement sont également à rechercher dans le contexte de création de l'ONEMA (Kodjovi, 2013). Cet organisme a été créé par la Loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 dite « LEMA » dans l'objectif de mettre en œuvre les principes de gestion durable de l'eau issus de la Directive cadre européenne 2000/60/CE du 23 octobre 2000 dite « DCE ». Il a dès sa création fait l'objet de critiques importantes de la part de nombreux acteurs de l'eau, relatives à ses modalités de gouvernance (le conseil d'administration est présidé par le ministère de tutelle), son organisation (l'ONEMA a pris la suite du Conseil supérieur de la pêche qui s'est avéré être une structure inadaptée pour recevoir les nouvelles missions de coordination nationale des politiques de l'eau et de police des milieux aquatiques) et son financement (inadéquation des moyens aux missions et financement de missions régaliennes de l'État par les redevances Agences de l'eau) (Canneva, Guerrin-Schneider 2011a). Certains jugent alors la réforme retenue inutile (faute d'accompagnement des collectivités), voire dangereuse (car favorisant la circulation de données pouvant être considérées comme sensibles sans aucun contrôle).
- 4 Controversés, les indicateurs de performance font naître un débat quant à leur efficacité et leur légitimité (Nakhla, 2013). Si certains tendent à mettre en avant l'accès à des données contribuant à réduire l'opacité du fonctionnement du secteur (Salveti, 2013), d'autres pointent jusqu'à « *l'échec cinglant* » des indicateurs de performance soulignant que « *le SISPEA [n'aurait] jamais atteint les objectifs qui lui avaient été assignés* » (Laimé, 2014).
- 5 Visant à préciser la structuration du débat et identifier d'éventuelles voies d'amélioration, la littérature actuelle met en avant deux dimensions limitant l'efficacité de l'usage des indicateurs. D'abord en termes d'organisation de la gouvernance, Renou (2015) montre la profondeur du changement de gouvernamentalité à l'œuvre. Tendant vers une gouvernance à distance découplée des fondements d'une action publique instrumentée opérationnelle, les conditions nécessaires à la fourniture d'un service public de qualité ne semblent pas réunies. Les processus de qualification de la ressource ainsi que les modalités de gestion des services de l'eau qui en découlent débouchent en effet selon l'auteur sur un pilotage non soutenable de ces derniers, notamment du fait de la faible articulation des trois dimensions rendant toute action publique instrumentée opérationnelle : le substrat technique, le modèle cognitif et la philosophie gestionnaire (Lascoumes, Le Galès, 2005 ; Hatchuel et Weil, 1992). La difficulté technique du recours aux indicateurs constitue l'autre dimension. Ainsi, Canneva et Guérin-Schneider (2011b) soulignent-ils le risque d'une appropriation opportuniste par les institutions publiques et privées, le législateur ayant qualifié *a posteriori* les indicateurs de performance d'outils d'évaluation au service d'une stratégie de développement durable. À la croisée de ces

deux dimensions, chacun distingue en filigrane l'écart entre la philosophie d'une réforme et son appropriation par les acteurs, problème récurrent dans l'analyse de la gouvernance d'un système.

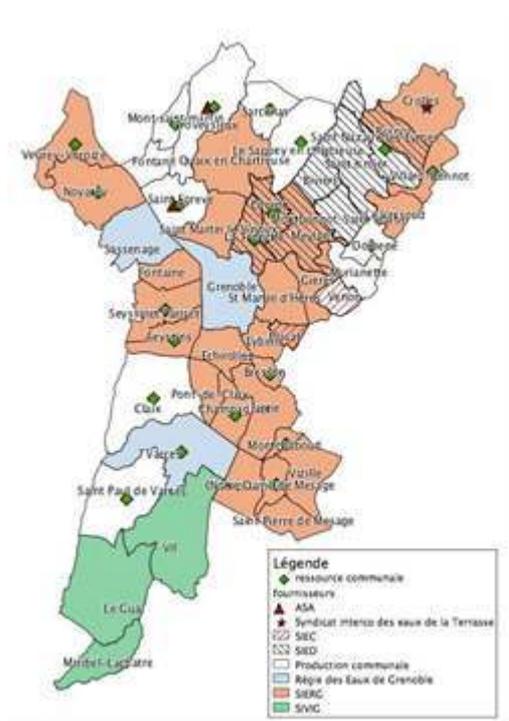
- 6 Dans cet article, nous montrons que la dynamique transformatrice dont sont *a priori* porteurs les indicateurs de performance est actuellement questionnée au regard de la multitude de freins ou de « résistances » entravant son déploiement. Nous avançons que, si de prime abord les indicateurs de performance peuvent refléter l'idée d'une évaluation objective et rationnelle de l'activité des services, ce sont également des construits sociaux. Ainsi, nous mettons en évidence que des facteurs aussi divers que l'agencement hydro-social du système local de gestion de l'eau, la culture territoriale interne à l'organisation, ou encore la rationalité substantive et/ou située des acteurs interviennent dans la façon dont les indicateurs sont renseignés.
- 7 Ces phénomènes conduisent à produire des résistances territorialisées. Il convient dès lors de mieux circonscrire analytiquement les résistances observées et de s'interroger sur les profils des services impliqués de manière prioritaire dans ces dernières. La caractérisation réalisée permet ainsi d'évaluer dans quelle mesure l'organisation technico-économique des services est à l'origine des résistances et quelles en sont les causes.
- 8 Pour ce faire, nous introduisons une typologie permettant d'évaluer de manière systématique les résistances constatées pour chaque service donné. En mettant à l'épreuve de notre typologie 53 services d'eau potable de la région urbaine de Grenoble, nous identifions, par comparaison, des profils de services résistants. Dans la première partie de cet article, nous présentons le cas d'étude et la méthodologie permettant d'asseoir notre démonstration (1.). Puis, nous rendons compte des résultats de notre recherche, à savoir, la formalisation d'une typologie des formes de résistance aux indicateurs de performance (2.) pour aboutir à l'identification et la discussion autour de profils de services concernés par chaque type de résistance (3.). Nous concluons en nous interrogeant sur les causes de l'échec partiel de l'implantation de ce nouvel instrument d'action publique promouvant un gouvernement à distance des services d'eau.

1. Contexte et méthode

1.1. Contexte territorial et cas d'étude

- 9 Le périmètre étudié recoupe 53 services compétents en eau potable sur le périmètre de l'agglomération grenobloise. Il représente la structuration existante des services au 31 décembre 2014⁴. Ce territoire est caractérisé par un très grand émiettement de la gestion de l'eau avec un nombre de services supérieur au nombre de communes (53 services et 49 communes). La Carte 1 présente les 25 services producteurs d'eau potable communaux et syndicaux (figures et couleurs) et les 46 services distributeurs (frontières communales). Elle met en relief l'abondance et la proximité des ressources hydriques locales.

Carte 1. Carte des services d'eau potable de la région urbaine de Grenoble au 31 décembre 2014



Source : Brochet and Hérault, 2014

- 10 La majorité des communes gardent la compétence distribution d'eau. La ressource est abondante, de grande qualité, à proximité des lieux de consommation ; ce qui n'entraîne pas, comme dans certaines régions, un regroupement des services à une échelle plus large. Néanmoins, les atouts de la région sont à nuancer, le caractère montagnard et la topographie défavorable de certains services pouvant également être à l'origine de contraintes de gestion et de surcoûts.
- 11 Le contexte politico-institutionnel grenoblois est singulier. Jusqu'au XIX^e siècle, l'eau représente une menace et un coût du fait d'inondations récurrentes, éloignant l'eau potable des priorités des pouvoirs locaux. Ensuite, sous l'impulsion du progrès scientifique, les représentations évoluent, révélant le potentiel hydrique de l'agglomération, notamment en termes de développement économique (Brochet, 2015). En conséquence, l'intervention publique locale s'accroît fortement dans la première moitié du XX^e siècle, certains élus adoptent des comportements stratégiques pour faire financer les budgets municipaux par la vente d'eau. De véritables institutions de l'eau et pouvoirs urbains se constituent. Le Bras (2003) montre que ces institutions, via la cristallisation de conflits, de compétitions pour la desserte et pour la rationalisation de la carte hydroterritoriale, participent au maintien d'une « intercommunalité faible » à l'échelle de l'agglomération. Ceci aura structuré durablement le territoire en opposant ville-centre et périphérie. Ces caractéristiques font de l'agglomération grenobloise un territoire privilégié pour tester notre typologie. La variété et la multiplicité des enjeux favorisent la diversité et l'intensité des résistances.

1.2. Méthodologie de l'enquête

- 12 L'analyse s'appuie sur une enquête de terrain réalisée entre 2011 et 2013 au sein de la Communauté de l'eau, une plateforme des acteurs de l'eau de la région urbaine de Grenoble. Cette enquête pluriannuelle sur trois ans a permis de recueillir, pour chacun des 53 services étudiés, à la fois les données renseignées par les services au sein du SISPEA et dans les Rapports sur le prix et la qualité des services (RPQS)⁵, mais aussi un ensemble de données brutes. Les données ont été récoltées dans le cadre d'une recherche-intervention qui portait sur l'harmonisation des pratiques et des modalités de construction du prix de l'eau pour les services adhérents à la Communauté de l'eau (2010-2014). Un groupe de travail « Indicateurs de performance » regroupant une quinzaine de services d'eau potable de l'agglomération, mais aussi les services de la Direction des territoires de l'Isère en charge du suivi du SISPEA à l'échelle du département s'est rapidement constitué. Son objectif était d'identifier pour la plupart des indicateurs les différentes modalités de calcul auxquelles ont recours les services, et d'arriver à terme à une harmonisation des pratiques.
- 13 Les données techniques et les indicateurs recueillis ont été systématiquement discutés collectivement au sein de *focus group* et de réunions de rendu intermédiaire. Sur les 53 services étudiés, une trentaine ont participé à la majorité des 20 séances de travail collectives. L'information collectée durant ces séances et les déplacements auprès des services a été complétée et affinée via des échanges téléphoniques et numériques continus. Les données produites par les services ont été systématiquement comparées avec les indicateurs recalculés par nos soins et suivant une méthodologie homogène. Pour ce faire, nous avons récolté l'ensemble des données brutes nécessaires au calcul des indicateurs sur une période de quatre ans (2008-2011). L'enquête pluriannuelle menée auprès des services a également servi à récolter des données dépassant largement les seuls indicateurs en caractérisant l'organisation générale des services (nombre d'employés, mode de gestion, relation usagers, éléments financiers, etc.). Cette démarche a permis d'élaborer des profils de services d'eau.
- 14 La problématisation des enjeux autour de la notion de résistances territorialisées s'est faite de manière progressive et en suivant une démarche abductive. Les résultats de l'enquête ont conduit à identifier des causes et des facteurs de blocage au remplissage et au calcul des indicateurs de performance. Ensuite, l'analyse comparative des incohérences observées a fait émerger des formes de résistances distinctes classées en termes de catégories spécifiques. Cette démarche aboutit à la construction d'une typologie des formes de résistances aux indicateurs, appuyée par la possibilité d'un processus itératif entre terrain et théorie. Finalement, en croisant statistiquement les cas et les formes de résistances avec les caractéristiques générales des services, nous avons pu dégager des idéaux types de services « résistants ».
- 15 De ce fait, la fiabilité du dispositif de recherche repose sur la robustesse de la démarche qui mêle approche qualitative (observations de terrain, entretiens formels et informels) et quantitative (comparaison statistique entre services, comparaison au sein de chaque service entre données renseignées et recalculées). La démarche s'appuie sur une triangulation des données assurant la cohérence d'ensemble du corpus étudié.

2. Résultats

2.1. Typologie des résistances

- 16 La typologie des résistances permet de diriger l'analyse empirique de manière systématique, de façon à pouvoir développer la comparabilité des cas et tester des inférences théoriques. Elle s'appuie sur les travaux de Le Bourhis et Lascoumes (2014), Saurugger (2012) et Commons (1934) pour identifier les résistances, et sur ceux de Ostrom (2005 ; 2011), Saleth et Dinar (2004 ; 2005) ainsi que Saleth et Ménard (2011) pour définir les critères permettant la caractérisation. Si, en l'état, la typologie est appliquée et adaptée à la question de la régulation par des indicateurs de performance, elle n'en demeure pas moins construite de manière à pouvoir la transposer à d'autres questions ou cas de blocages institutionnels impliquant des acteurs et/ou des mécanismes techniques de gouvernance.
- 17 Nous identifions et définissons des résistances à l'usage des indicateurs de performance. L'attention est en effet portée au déroulement des activités, au cours d'actions qui, encadrées dans des réalités organisationnelles complexes, sont envisagées comme des trans-actions (Commons, 1934). Ces dernières sont inscrites dans une temporalité singulière, située entre « un passé finissant » et un « futur déjà là » (*ibid*). Le croisement de ces variables avec les trois dimensions classiques des instruments de gouvernance (socio-matérielle, socio-évaluative et politico-institutionnelle) permet d'identifier six types de résistances (Tableau 1). Les deux premiers renvoient aux objets actants et les quatre suivants impliquent les acteurs.

Tableau 1 .Résistances et temporalité

Conditions de déploiement du cours d'action	Dimension temporelle du cours d'action	
	« Passé finissant »	« Futur déjà là »
Conditions socio-matérielles	Résistances techniques : relatives à un déterminisme technique, à une dépendance de sentier technologique. Des compteurs imprécis, mal dimensionnés, ou l'usage de logiciels de facturation inadaptés témoignent de la résistance « physique » des instruments de gouvernance, nuisant à l'efficacité des dispositifs de pilotage des services d'eau.	Résistances structurelles : relatives à un manque de cohérence entre les composantes socio-techniques du système hydrique, entravant l'évolution de ce dernier. Elles concernent par exemple l'absence ou le mauvais emplacement des compteurs (avant ou après les réservoirs de stockage, etc.) ou un statut juridique inadapté du service (en régie, le taux d'impayés peut varier suivant la politique locale de la trésorerie).

Conditions socio-évaluatives	Résistances interprétatives : liées aux acteurs chargés de renseigner les indicateurs et dont l'interprétation produit des défaillances et des distorsions dans l'activité. Ce type de résistances se révèle majoritairement involontaire et peut provenir d'un manque de compétence ou de compréhension de l'acteur, tout comme de problèmes de définition ou de complexité de l'indicateur.	Résistances cognitives : résistances qui proviennent de représentations, logiques et pratiques différenciées entre le modèle de comportements proposé par les indicateurs de performance et celui des acteurs. Elles trouvent leur origine dans des représentations différenciées de la performance des services ou encore dans l'existence de normes endogènes peu compatibles avec les indicateurs (par exemple, existence de définitions endogènes de l'indicateur rendement).
Conditions politico-institutionnelles	Résistances stratégiques : résistances propres aux acteurs dotés d'une forte réflexivité (exploitation de marges de manœuvre dans le cours d'action), reposant sur des comportements intéressés. L'omission stratégique (intentionnelle ou non) ou le remplissage « de façade » peuvent entrer dans ce cas de figure	Résistances territoriales : résistances reposant sur une proximité multiforme entre acteurs et les conduisant à définir des projets pour les services d'eau incompatibles avec celui porté par la mise en place d'une régulation par les indicateurs. Elle repose donc sur un « agir projectif », encadré territorialement et porteur de finalités idiosyncrasiques.

18 Afin de caractériser ces types de résistances et de permettre leur observation, cinq critères viennent renseigner chacune des résistances. Chaque critère possède de deux à six modalités (Tableau 2)

- Origine : facteurs catalysant la résistance. Elle implique trois types de catalyseurs : les dispositifs et agencements, la rationalité des acteurs et la territorialité. L'origine permet de préciser si les résistances sont externes ou internes à l'acteur, d'une part, et relatives à des instruments, aux compétences de l'acteur ou au territoire dans lequel il s'insère, d'autre part

- Participants : actants (objet ou acteur) porteurs de la résistance. Ils peuvent être des objets actants, des acteurs individuels, des acteurs organisationnels ou des acteurs territoriaux. Ce critère est des plus importants, car il peut permettre d'identifier des groupes cibles d'une politique publique (Muller 2011).

- Émergence : nature de la relation interactorielle à l'origine de la résistance. L'émergence peut se faire de manière unilatérale ou multilatérale.

- Média : support et véhicule de la résistance. L'identification de ces médias s'appuie notamment sur les travaux de Le Roy (1997, 2007) et nous en retenons cinq différents : l'objet technique, le système technique local, les rapports de pouvoir, les règles générales et impersonnelles, les modèles de conduites et de comportements.

- Échelle : niveau auquel se manifeste la résistance. Nous retenons trois échelles qui renvoient à la littérature classique sur les organisations : l'infra-service, le service et le territoire.

19 L'intentionnalité est une notion qui apparaît de plus en plus importante dans l'analyse du rapport des individus aux institutions comme aux organisations (Hodgson 2006 ; Wallis

2011 ; Munoz, Encinar 2014), mais ne figure pas parmi nos critères. Après en avoir testé la pertinence, il ressort que l'intentionnalité ne constitue pas un critère suffisamment déterminant pour distinguer entre eux les différents types de résistance. En effet, pour une même résistance, plusieurs formes d'intentionnalité, difficiles à délier rigoureusement, peuvent se côtoyer ; si bien que ce critère n'apparaît pas comme utile à la typologie.

- 20 La notion de territoire apparaît à plusieurs reprises. Elle qualifie à la fois une résistance et une origine de résistance. Nous définissons le territoire, dans la poursuite des travaux de Amin et Thrift (2002), comme un élément dynamique mettant en relation des ressources économiques, cognitives et politiques. Il s'agit donc d'un terreau dans lequel les acteurs peuvent fonder leurs actions, soit par contrainte, soit par opportunité. Dès lors, les acteurs co-évoluent avec le territoire dans lequel ils s'insèrent. Celui-ci peut alors être un support pour les résistances et une ressource pour les porteurs de la résistance.

Tableau 2. Critères de la typologie

Critère	Caractéristiques	Définition
Origine		Facteur catalysant la résistance
	Dispositifs agencements et	Moyens techniques et organisationnels vecteurs d'échanges entre des acteurs humains et des actants non humains et porteurs d'une dimension symbolique
	Rationalité des acteurs	Capacité cognitive ou volonté du participant
	Territorialité	Pratiques collectives partagées par un réseau d'acteurs et ancrées dans un espace plus large que la localisation d'un acteur microéconomique
Participants		Actant portant la résistance
	Objet actant	Entité non humaine au cœur des réseaux sociotechniques
	Acteur individuel	Acteur agissant sans renvoyer à un groupe
	Acteur organisationnel	Acteur ou regroupement d'acteurs formés afin d'assurer une activité technico-économique (service d'eau)
	Acteur territorial	Acteur ou regroupement d'acteurs inscrit dans une logique plus large que l'activité technico-économique de fourniture de service, et lié à des pratiques et des intérêts informels localisés.
Émergence		Type de relation interactorielle manifestant la résistance
	Unilatérale	Le participant produit lui-même la résistance
	Multilatérale	La résistance résulte de l'interaction entre les participants et non a priori d'une volonté unilatérale

Média		Support et véhicule de la résistance
	Objet technique	Outils de production de l'activité (compteur, réservoir, etc.)
	Système technique local	Agencement spécifique d'objets techniques (canalisations, réservoirs, compteurs, etc.) permettant d'assurer une fonction (desserte en eau)
	Rapports de pouvoir	Pouvoir d'un acteur dans un réseau d'acteurs
	Règles générales et impersonnelles	Institutions formelles encadrant l'activité (lois, règlements, décrets arrêtés, etc.)
	Modèles de conduites et de comportements	Institutions informelles guidant la pratique des acteurs (coutumes, croyances)
Échelle		Niveau auquel se manifeste la résistance
	Infra-service (acteur)	Niveau de l'individu
	Service	Niveau de l'organisation du service d'eau
	Territoire	Niveau des pratiques et projets partagés entre acteurs

21 Le tableau 3 présente la typologie. Afin de faciliter la compréhension de chacune des résistances, en plus des critères, la figure illustre et présente le type d'incidence de chaque résistance.

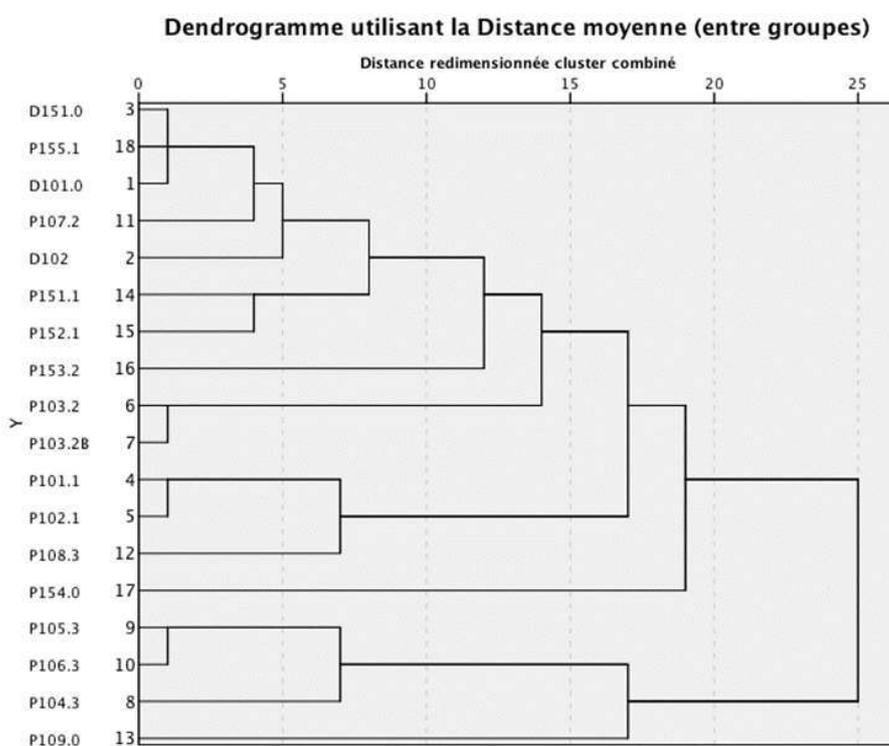
Tableau 3. Typologie des résistances

Type de résistance	Résistance technique	Résistance structurelle	Résistance interprétative	Résistance stratégique	Résistance cognitive	Résistance territoriale
Définition	Résistance liée aux dispositifs techniques et à leurs dysfonctionnements éventuels	Résistance impliquant la structure et l'histoire technique de l'organisation ainsi que ses relations avec le cadre dans lequel elle s'insère	Résistance liée à l'acteur chargé de renseigner les indicateurs et dont l'interprétation produit des défaillances et des distorsions dans l'activité	Résistance individuelle, ou propre aux acteurs d'un service d'eau ou du territoire, reposant sur l'utilisation d'une méthodologie/tactique réfléchie dans l'optique d'atteindre un objectif donné	Résistance qui provient de représentations, logiques et pratiques différenciées entre le modèle proposé par les indicateurs de performance et celui des acteurs	Résistance reposant sur une proximité cognitive, institutionnelle, organisationnelle et géographique entre acteurs
Origine	Dispositifs et agencements	Dispositifs et agencements	Rationalité	Rationalité	Territorialité Rationalité	Territorialité Rationalité
Participants	Objets actants, acteurs individuels ou organisationnels	Objets actants, acteurs individuels ou organisationnels	Acteurs individuels	Acteurs individuels, organisationnels ou territoriaux	Acteurs individuels, organisationnels ou territoriaux	Acteurs territoriaux
Mise en œuvre/urgence	Unilatérale Multilatérale	Unilatérale Multilatérale	Unilatérale	Unilatérale Multilatérale	Unilatérale Multilatérale	Multilatérale
Média	Objet technique	Système technique local	Règles générales et impersonnelles	Rapports de pouvoir entre acteurs	Modèles de conduites et de comportements	Modèles de conduites et de comportements
Échelle	Service d'eau	Service d'eau	Individus	Individus, service ou territoire	Individus, service ou territoire	Territoire
Type d'incidence	Absence d'incidence sur la gestion du service Incidence sur la remontée d'information Maintien de l'ordonnancement normatif		Possible incidence sur la gestion du service Incidence sur la remontée d'information Reconfiguration de l'ordonnancement normatif		Possible incidence sur la gestion du service Incidence sur la remontée d'information Créativité au sein de l'ordonnancement normatif	
Exemple	Dysfonctionnement technique des compteurs (métrologie)	Absence de compteur sur le réseau Emplacement ou type des dispositifs de mesure qui ne permettent pas d'appliquer la formule énoncée Contexte géographique	Manque de précision dans la définition des indicateurs et interprétations différenciées en découlant	Détournement d'un indicateur pour l'accès aux subventions Détournement d'un indicateur pour la reconnaissance auprès de la hiérarchie de l'autorité organisatrice/de la société locale Omission ou neutralisation Refus de voir une priorité dans le remplissage des indicateurs	Définition endogène de certains indicateurs entraînant une représentation faussée Cloisonnement professionnel conduisant à un évitement de certains paramètres Représentations de l'enjeu	Contre-projets territoriaux à la mise en place des indicateurs Lobbying territorial conduisant au détournement de certains indicateurs Proximité des metteurs en œuvre et destinataires, mais absence de proximité avec les concepteurs

Afin d'éviter les risques de tautologie, nous avons testé la typologie en faisant une analyse de clusters des indicateurs selon les résistances. Nous avons attribué à chaque indicateur

les résistances auxquelles il semble *a priori* particulièrement sujet. De cette manière nous contrôlons tout risque de prédétermination s'il n'y a pas de clusters marqués. Le dendrogramme de la Figure 1 regroupe les indicateurs selon la similitude de leur profil théorique de résistance et montre l'absence de regroupement évident. L'axe horizontal étant le niveau de proximité entre les indicateurs reliés, plus le lien est tardif plus la proximité entre les indicateurs est faible. La lecture montre que la distance est rarement inférieure à 5 et donc plutôt élevée. Toutefois, il subsiste quelques exceptions dues à la proximité des éléments renseignés par les indicateurs. Par exemple, les indicateurs P101.1 et P102.1 rapportent le taux de conformité des prélèvements sur les eaux distribuées concernant la microbiologie (P101.1) et les paramètres physico-chimiques (P102.1). Nous pouvons donc en déduire qu'il n'y a pas un groupe d'indicateurs *a priori* particulièrement sujet à un même profil de résistance. Ceci contribue à attester des qualités de la typologie en termes de transposabilité et de pouvoir de généralisation. La faible proximité des profils théoriques de résistance que montre le dendrogramme signifie l'absence de corrélation significative entre les types de résistances identifiés par la typologie.

Figure 1. Regroupement des indicateurs selon la typologie



2.2. Le cas de l'agglomération grenobloise

- 22 Nos données renseignent 53 services d'eau de l'agglomération grenobloise en 2011. Ce recul temporel est nécessaire à la stabilisation des données brutes qui permet le recalcul des indicateurs de performance. Via des indices de variations, nous comparons des indicateurs de performance recalculés à partir des données collectées durant l'enquête de terrain avec ceux enregistrés par les services. Ainsi, nous pouvons mettre en évidence la variance et l'absence d'information dans le SISPEA comme dans nos calculs. L'analyse

n'intègre pas les indicateurs D151.0 (délai maximal d'ouverture des branchements), P108.3 (indice d'avancement de protection de la ressource) et P103.2B (indice de connaissance et de gestion patrimoniale) par manque d'information pour le premier, car dépendant de la préfecture et non du service pour le deuxième, et car, pour le troisième, la définition a changé durant la période analysée. Ainsi, l'échantillon porte sur 15 indicateurs de performance. La Figure 2 fournit les statistiques descriptives de l'échantillon. Les variables boléennes « transfert », « production », « distribution » informent sur les compétences possédées ou non par le service.

- 23 Les variables *comp* sont les indices de la variation entre les données du SISPEA et les indicateurs recalculés :

$$indic_{comp} = \frac{(indic_{sispea} - indic_{calc})}{indic_{sispea}}$$

- 24 Soit une série biaisée par les résistances et l'autre non, ou moins, ces variables *comp* permettent de mettre en évidence la variance et l'absence d'information dans le SISPEA comme dans nos calculs. En moyenne, nous avons pu effectuer les comparaisons de chaque indicateur pour 50 % à 60 % des services, soit environ 30 services. Avec un taux de valeurs manquantes supérieur à 80 %, les indicateurs de « qualité sociale » du service se démarquent en étant les moins bien renseignés. L'analyse de la variance des indices de comparaison fait ressortir quatre catégories d'indicateurs selon la qualité du remplissage : correct ; variation ; non calculé ; non renseigné. Chacune de ces catégories peut informer les résistances.

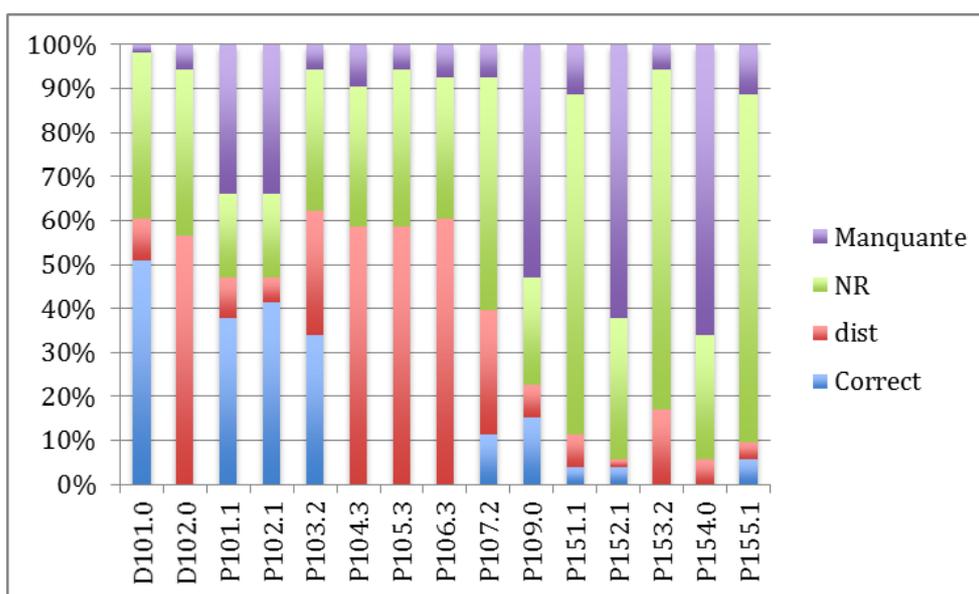
Figure 2. Statistiques descriptives de l'échantillon

	N	Minimum	Maximum	Moyenne	Écart type
Pop. communes	53	98,0	225 606,0	14 386,36	37 410,83
Pop. service	53	98,0	159 410,0	8 889,56	25 630,76
Production	53	,0	1,0	,49	,50
Transfert	53	,0	1,0	,43	,50
Distribution	53	,0	1,0	,94	,2 333
D101.0comp	32	-,67	,06	-,023	,12
D102.0comp	30	-,58	,48	-,18	,18
P101.1comp	25	-1,00	,11	-,0754	,28
P102.1comp	25	-1,00	,10	-,07	,28
P103.2comp	33	-1,00	2,50	-,08	,66
P104.3comp	31	-,28	,03	-,02	,06
P105.3comp	31	-,24	110,49	9,67	21,33

P106.3comp	32	-,88	,95	,02	,36
P107.2comp	15	-,81	9,00	,75	2,42
P108.3comp	27	-1,00	1,00	-,52	,60
P109.0comp	6	-1,00	3 124,17	924,73	1 300,92
P151.1comp	5	-,20	,12	-,021	,11
P152.1comp	3	,00	,05	,017	,03
P153.2comp	9	-,95	4,68	,27	1,71
P154.0comp	3	-,17	,01	-,06	,10
P155.1comp	4	-1,00	5,88	1,03	3,28

- 25 L'évaluation de l'indicateur comp, mesurant la différence entre la valeur renseignée dans le SISPEA des indicateurs de performance et celle que nous avons remesurée à partir de données brutes, montre une diversité de situations tant dans la façon de remplir le SISPEA qu'entre les différents indicateurs de performance (Figure 3). On dénombre quatre cas de figure : correct, lorsque l'indice comp est nul ;
- dist, lorsque l'indice comp n'est pas nul. La valeur renseignée dans le SISPEA est distordue par rapport à celle recalculée par nos soins ; pointant une résistance ;
 - NR, lorsque le SISPEA n'est pas rempli alors que les services disposent des données pour le faire ;
 - manquante, lorsque les données nécessaires au calcul de l'indicateur n'existent pas.

Figure 3. Répartition des indicateurs sur la base de l'indice de comparaison

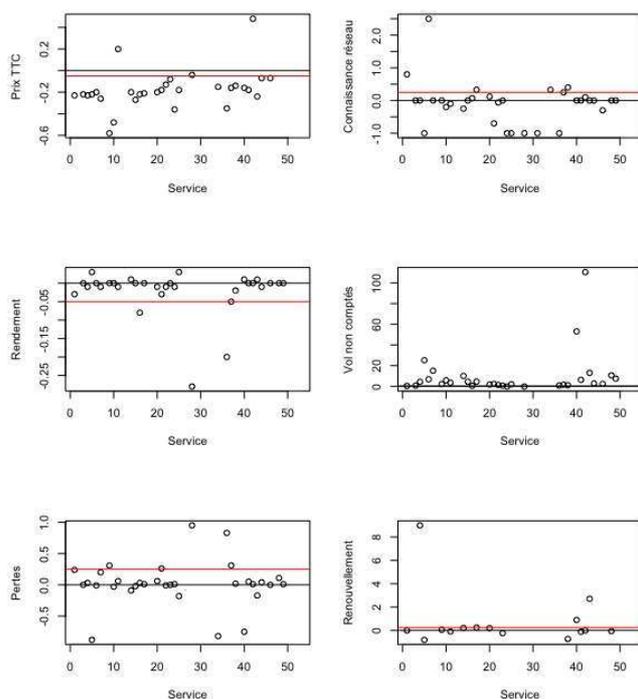


- 26 La quantité de données *manquante* s'avère relativement faible compte tenu de l'insuffisante connaissance des réseaux d'eau en France et de la récente existence des IP.

En moyenne nous dénombrons 20,5 % de valeurs manquantes. Comme le montre la médiane (8,5 %), quelques indicateurs tirent fortement la moyenne à la hausse ; essentiellement P109.0, P152.1 et P154.0. Concernant les valeurs valides, l'estimation de l'indicateur *comp* montre une forte hétérogénéité entre les indicateurs économiques, sur la gauche de l'histogramme, et les indicateurs sociaux, sur la droite. Pour les premiers, l'indicateur est mesurable pour 50 à 60 % des services, soit environ 30 services, tandis que pour les seconds ce niveau chute en deçà des 10 %, soit cinq à six services. Enfin, le résidu apparaît comme indicateurs non renseignés (NR) alors que les services détiennent les données nécessaires. Ce non-renseignement touche en moyenne 41,2 % des services, pour une médiane à 34 %. Cette fois-ci la moyenne est tirée à la hausse par les indicateurs sociaux, notamment par P151.1, P153.2 et P155.1.

- 27 Au regard du remplissage effectué par les 53 services, seuls 3 indicateurs (18,75 %) sont correctement renseignés tandis que 6 (37,5 %) sont non renseignés alors que les données existent et que 6 autres (37,5 %) montrent un écart significatif entre le SISPEA et nos calculs. La catégorie *correct* ne laisse présupposer aucune résistance, car la valeur a pu être recalculée (pas de résistance technique ou structurelle) et ne diverge pas de la valeur inscrite dans le SISPEA (pas de résistance portée par les acteurs). Les catégories *dist* et *NR* regroupent par contre des indicateurs sujets à des résistances. Dans le groupe « variation », la résistance biaise la valeur enregistrée dans le SISPEA via des objets actants et/ou des acteurs.
- 28 La Figure 4 présente la distribution des indices de comparaison pour chaque indicateur du groupe *dist*. Comme les échelles changent, nous avons ajouté l'axe des abscisses signifiant un non-écart entre les valeurs entrée dans le SISPEA et celles recalculées, ainsi que la droite où cet écart équivaut à 25 %. L'abscisse marquée « Service » correspond au numéro du service et permet la comparaison entre les différents tableaux tout en préservant l'anonymat des services. On observe sur le premier schéma que le niveau des prix est surestimé. La combinaison de trois types de résistances permet d'expliquer cette situation. L'aspect stratégique est important, la surestimation du prix peut viser à satisfaire deux contraintes des services, l'une locale et l'autre nationale. Au niveau local, chacun tente de minimiser les prix afin de satisfaire sa demande (délégataire, service, politique, etc.), mais, à un niveau plus large les Agences de l'eau, le Département de l'Isère ou encore le label Aquaplus instaurent une condition aux aides financières. Les prix doivent dépasser une valeur plancher favorisant le recouvrement des coûts afin d'entraîner la modernisation des services. Ainsi, en surestimant les prix, les services satisfont en façade à la contrainte nationale sans pour autant la reporter sur les usagers. Ils se créent une marge de manœuvre. Cette explication doit être nuancée. En effet, ce « free riding » n'est pas nécessairement réfléchi et conscient, la résistance stratégique étant souvent le résultat de dynamiques d'improvisation (Levy, 2014) suite à l'apparition d'obstacles structurels. Dans le cas présent, il peut exister plusieurs tarifs au sein d'un service en fonction des catégories d'usagers ou du volume consommé, et c'est l'impossibilité d'appliquer strictement la définition réglementaire du prix qui crée une marge de manœuvre à l'acteur en charge du SISPEA ; le conduisant à des difficultés d'interprétation et/ou lui permettant d'adopter un comportement stratégique, mais sans que celui-ci ait fait l'objet d'un projet réfléchi à l'avance. Dans ce cas, plusieurs types de résistances sont étroitement reliées et se succèdent : une résistance structurelle produit des résistances interprétatives et stratégiques qui peuvent se combiner.

- 29 Ce phénomène est également observé pour les indices de surveillance des réseaux dits indicateurs volumétriques (Rendement, Volumes Non Comptés, Pertes). Ceux-ci tendent à brosser un portrait plus flatteur que la réalité. Au final, les écarts observés ne semblent ni complètement naïfs ni complètement rationnels. Ils attestent que les acteurs manipulent les indicateurs à d'autres fins que celles envisagées par le régulateur en suivant des logiques et comportements complexes. Notons que cet écart peut être significatif, i.e. supérieur à 10 % de la valeur SISPEA.

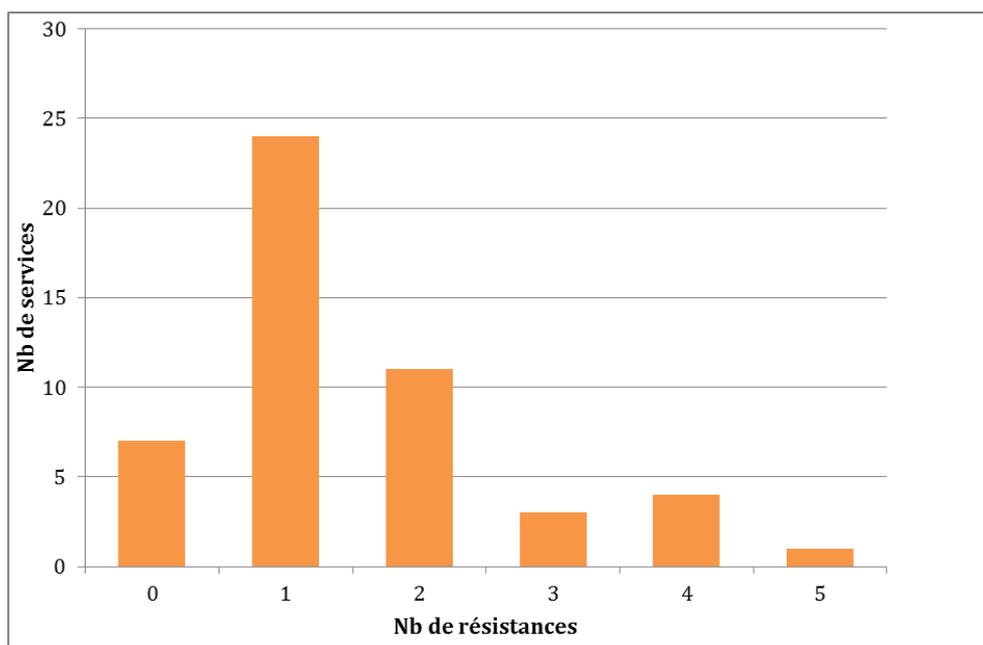


- 30 Dans le groupe *NR* on trouve essentiellement des indicateurs portant sur la qualité sociale du service. La résistance conduit à ne pas inscrire de valeur dans le SISPEA alors que l'information nécessaire est disponible. Il s'agit donc nécessairement d'une résistance portée par les acteurs. Cette résistance est loin d'être anodine, car si les indicateurs P151.1 (interruptions de service non programmées), et P155.1 (réclamations) apparaissent calculables pour 47 services, ils ne figurent dans le SISPEA que pour 7 et 5 services respectivement. Cette résistance peut être stratégique (volonté de ne pas transmettre un message négatif à l'utilisateur), mais les aspects structurels jouent également avec une difficulté organisationnelle à quantifier finement l'activité du service lorsque celui-ci est peu technicisé comme c'est souvent le cas des petits services à la fois producteurs et distributeurs d'eau (information difficile à recueillir et à produire). Dans ce cas, les services peuvent préférer ne pas renseigner une donnée estimée qui leur semble peu fiable à l'échelle de leur propre service.
- 31 L'indicateur P.153.2 (durée d'extinction de la dette) est également peu renseigné (9 services) alors qu'il est calculable pour 50 services. Outre les explications évoquées plus hauts qui peuvent également jouer ici, il faut y ajouter la possibilité de blocages interprétatifs. En effet, la personne en charge du SISPEA est la plupart du temps un agent technique qui ne dispose pas de compétences comptables et financières, sauf dans le cas des grands services favorisant l'échange inter-agents. A contrario, le fort cloisonnement

organisationnel des petits services empêche souvent l'échange d'informations et un travail conjoint entre services techniques et financiers⁶. Dans ce cas, l'information est parfois disponible auprès du service financier, mais sans que l'agent technique en charge du SISPEA n'en ait la connaissance (par exemple lorsque les locaux des services techniques et financiers ne se situent pas au même endroit).

- 32 Sur la base de cette appréciation quantitative et du matériel qualitatif collecté, nous mobilisons la typologie proposée afin de classer les services d'eau du bassin grenoblois. Comme dit précédemment, la résistance aux indicateurs de performance se présente comme une combinaison de résistances spécifiques. L'analyse quantitative permet uniquement de pointer les résistances et de proposer des hypothèses explicatives. En ressaisissant la finesse de nos observations qualitatives, nous pouvons compléter cette première appréciation quantitative et mettre en avant les résistances particulièrement marquées. Cet exercice permet de catégoriser suivant notre typologie et de façon empirique et systématique les résistances observées, et de passer du stade des hypothèses à celui des causalités. La Figure 5 reporte le nombre de types de résistances clairement identifiés dans chaque service, le maximum possible théoriquement étant de six, mais en l'espèce, aucun service ne cumule plus de cinq types de résistance différents. Dans presque 40 % des cas, les collectivités combinent au moins deux types de résistances. La majorité des services impactés sont à la fois producteurs et distributeurs d'eau. Cette distribution souligne l'intérêt de la typologie. En distinguant les types de résistances, la typologie permet de présenter et comparer efficacement un ensemble de collectivités *a priori* résistantes, tout en nuancant la nature et l'intensité de cette caractéristique.

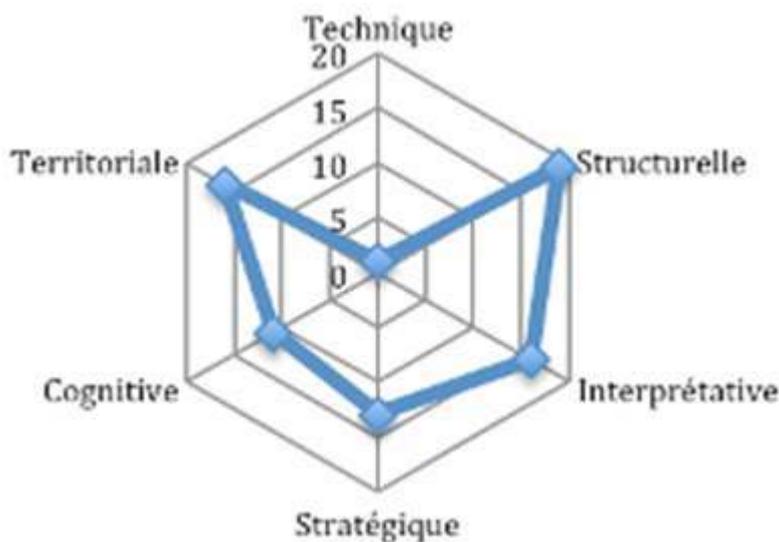
Figure 5. Nombre de types de résistance par services



Si la typologie permet de caractériser les services, elle informe également des résistances. La Figure 6 présente les types de résistances selon la fréquence de leur observation. On ne retrouve qu'une fois une résistance technique, ce qui éloigne l'argument d'un problème technique et technologique comme principale source de la défaillance des indicateurs de performance. De l'autre côté, les résistances les plus fréquentes sont de nature structurelle (19 cas) soulignant l'importance de la dépendance au sentier et des

spécificités contextuelles du service. On sait, de plus, que les résistances structurelles sont souvent le terreau d'autres types de résistances qui viennent s'y superposer. Enfin, les résistances humaines demeurent très présentes, entre 11 et 16 cas, les principales étant de type interprétatif et territorial. La typologie nous permet ainsi d'appréhender la nature de la résistance aux indicateurs de performance et d'entrevoir son lien avec les pratiques de gouvernance.

Figure 6. Fréquence des types de résistance



3. Discussion : vers des profils de services et résistances

- 33 L'analyse systématique des types de résistances rencontrées à l'échelle de chaque service permet de dégager au moins trois grands idéaux types de services plus ou moins résistants : le petit service montagnard producteur d'eau (3.1), le grand service urbain peu modernisé porteur de valeurs publiques (3.2) et le service urbain modernisé (3.3).

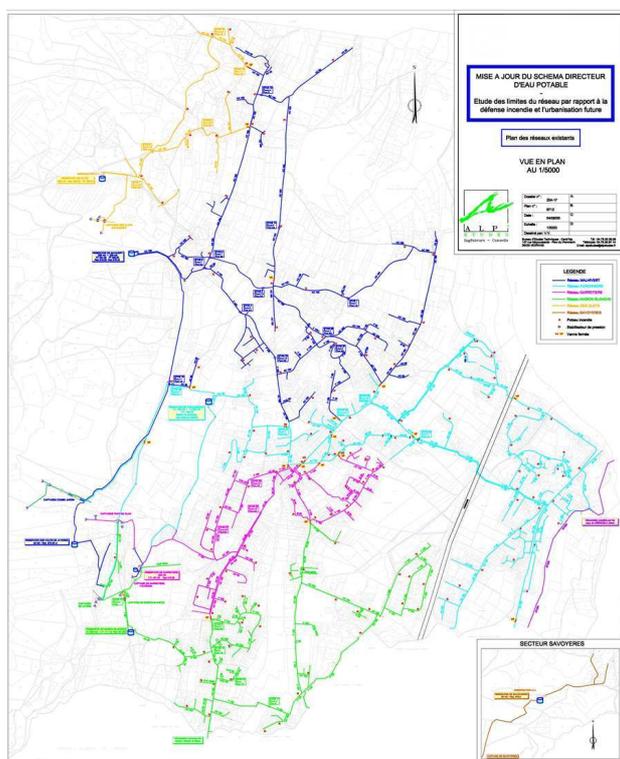
3.1. Le petit service montagnard producteur d'eau

- 34 La figure 5 laisse entrevoir un profil de service particulièrement résistant. L'idéal-type du petit service montagnard producteur d'eau, est un service de moins de 6 000 abonnés, producteur et distributeur d'eau pour au moins la partie montagnarde de son périmètre de desserte et dont le personnel n'excède pas cinq Équivalents temps plein. Dans notre cas, il recouvre 15 services, tous comptent au moins un type de résistances et la majorité en cumule plus de 3.
- 35 Ces collectivités sont caractérisées par l'existence d'une coupure assez nette entre les parties citadine et montagnarde de la commune ; héritée des multiples réseaux alternatifs des hameaux, organisés en communs depuis le XIX^e siècle, d'une part, et des effets de la croissance démographique des 30 glorieuses sur l'urbanisation, d'autre part. L'absence de contiguïté territoriale rejaillit sur l'organisation de l'eau potable avec l'existence de « hauts » (partie montagnarde) et de « bas » (partie citadine), services séparés

fonctionnellement en réseaux distincts. Les organisations communautaires⁷, structurées sous forme de syndicats ou associations gestionnaires de réseaux d'eaux privés (partie montagnarde), n'ont pas toutes disparu malgré l'apparition de services publics d'eau potable juridiquement compétents pour la desserte en eau potable à l'échelle communale (partie citadine). En effet, les collectivités ont parfois contractualisé avec les organisations communautaires pour garantir l'accès à l'eau des hameaux isolés. Même lorsque la commune a repris la gestion de ces réseaux, plusieurs unités de distribution distinctes ont pu continuer d'exister pour des raisons liées à la topographie et au coût de relevage de l'eau.

- 36 Pour illustration, la Carte 2 présente une carte d'un service producteur et distributeur d'eau de l'agglomération, divisé fonctionnellement en six réseaux distincts (chaque réseau est représenté par une couleur).

Carte 2. Carte des six réseaux d'un service d'eau potable de l'agglomération grenobloise



- 37 Ces singularités opposent à ce profil de service de nombreux obstacles dans l'application des indicateurs, entraînant des résistances structurelles et cognitives fortes et nombreuses. Principale résistance structurelle, la multiplicité de réseaux distincts gêne le calcul d'indicateurs relatifs au rendement, à la connaissance et à la gestion du patrimoine⁸. D'autres types de difficultés résultent de ces configurations hydroterritoriales spécifiques. Par exemple, le renseignement des indicateurs volumétriques se confronte à l'absence des dispositifs de comptage. Ainsi, pour une collectivité, cet indicateur est calculé de manière approximative et au « seau » alors que pour d'autres services, les volumes prélevés sont comptabilisés comme volumes produits, conduisant à des sous-estimations. Les facteurs topographiques impactent de nombreux indicateurs et peuvent expliquer des « variations » concernant par exemple le taux moyen de renouvellement des réseaux. Enfin, les statuts juridiques différenciés de ce profil de service portent un

autre type de résistance structurelle. Les petits services montagnards, majoritairement organisés en régie simple, ne jouissent ni d'une personnalité morale ni de l'autonomie financière. Par conséquent, l'indicateur P154.0 (taux d'impayés) dépend en partie de la politique du Trésor public qui effectue les relances des factures non réglées par les usagers. Dans ce cas, le service d'eau ne dispose pas de tous les leviers pour améliorer sa propre performance. Par opposition, les services en délégation de service public ou disposant de l'autonomie financière procèdent directement au recouvrement de leurs factures d'eau, et non le trésor public. Ils ont donc la maîtrise complète de l'amélioration de cet indicateur. Ce facteur agit également sur les indicateurs patrimoniaux et financiers en élargissant légalement les marges de manœuvre des élus et gestionnaires (alors plus à même de s'impliquer dans l'amélioration de la performance)⁹.

- 38 Les résistances cognitives peuvent provenir d'une hétérogénéité de la représentation de la performance des services entre les acteurs en charge de ce profil de services. Ainsi, lors d'un atelier de restitution, le maire d'une commune nous a demandé de faire remonter au ministère les problèmes liés à l'indicateur rendement qui « *n'est pas adapté aux services montagnards* », justifiant sa suppression. En effet, l'édile considérait qu'« *il n'y a aucun intérêt à ce que [son] service travaille à l'amélioration du rendement alors que la ressource est disponible en abondance et que les coûts d'entretien du réseau dans un environnement géographique très accidenté sont particulièrement élevés* ». Ici, le non-remplissage de l'indicateur provient d'une mauvaise articulation entre le modèle cognitif et la philosophie gestionnaire (Lascoumes, Le Galès, 2005 ; Renou, 2015) : la représentation de la performance induite par l'indicateur n'est pas acceptée et les critères d'évaluation sont considérés comme inadaptés. Autre source de résistance cognitive, les normes spécifiques endogènes à ces régimes de propriété commune peuvent également faire obstacle au remplissage des indicateurs. L'existence de droits d'eau, en vertu desquels certains usagers disposent d'un accès gratuit au service, accroît les volumes comptabilisés comme les fuites (les volumes desservis gratuitement sont souvent non comptabilisés) diminuant artificiellement la performance du service. Enfin, du fait du peu d'échange d'informations entre services et avec les services de l'État, des définitions endogènes de certains indicateurs vont primer sur les définitions officielles. Cela peut être le cas pour le prix (faut-il inclure la location compteur dans la part fixe ? faut-il intégrer les tarifs annexes dans la définition ?), les ventes d'eau (faut-il inclure la redevance prélèvement ?) ou le rendement (faut-il inclure une estimation des volumes consommés sans comptage ?).
- 39 Des résistances interprétatives sont également à l'œuvre : le manque de personnel et de degré de qualification (spécifique) des agents en sont les principales causes. Ainsi, nous avons pu observer un service où les variables « nombre d'abonnés » et « nombre de compteurs » étaient confondues. Quand un agent est dédié au service d'eau, il s'agit souvent d'un fontainier dont la connaissance empirique du réseau est très forte et qui dispose de la mémoire du service, mais ses compétences n'entrent pas systématiquement en adéquation avec l'outil SISPEA qui demande une maîtrise de l'outil informatique. Il n'est alors pas rare que le savoir soit transmis de manière orale au sein du service sans être formalisé via des procédures écrites. En réalité, ce facteur est très variable d'un service à l'autre et dépend particulièrement des compétences comme de la volonté des agents¹⁰.
- 40 Enfin, ce profil de services peut également faire l'objet de résistances techniques (compteurs sur ou sous-dimensionnés) ou de résistances stratégiques (omissions

volontaires du remplissage). Néanmoins, ces deux types de blocages ne sont pas dominants pour ce profil de services.

3.2. Le grand service urbain peu modernisé porteur de valeurs publiques

- 41 L'idéal-type de ce deuxième profil serait un service de production ou de distribution desservant un périmètre urbain de plus de 6 000 abonnés et 20 000 habitants, employant de 6 à 45 Équivalents temps plein et porteur de valeurs publiques fortes. Nous avons classé quatre services dans cette catégorie. Ils font tous l'objet d'au moins un type de résistance au regard de la Figure 5. Dans ces services, la question des valeurs est très importante, impliquant une attention accrue au statut juridique (en régie simple) et à certaines problématiques spécifiques (accès social à l'eau, solidarité territoriale, par exemple). Un cloisonnement organisationnel et une immixtion du politique forte dans la gouvernance du service les distinguent des autres services.
- 42 Ce profil se caractérise par de fortes résistances structurelles et cognitives. Par exemple, le cloisonnement organisationnel conduit souvent le service technique à utiliser les données produites par le service financier sans pour autant échanger avec lui. Dans ce cas, les problématiques spécifiques (usagers non facturés, etc.) ne peuvent pas être prises en compte, ce qui joue sur la performance du service. La complexité des relations nouées entre la commune, les prestataires et le syndicat producteur d'eau constitue un autre facteur de résistances en raison des difficultés de coordination de ce trio aux cultures techniques hétérogènes. Le poids accordé à la vision politique du service est également créateur de résistances territoriales. En effet, les élus se concentrent la plupart du temps sur les questions financières et de qualité de l'eau. Cette focalisation sur un nombre limité d'indicateurs amène les services à restreindre leur attention en ce qui concerne les indicateurs techniques. Le discours énoncé par les élus va même parfois se transformer en discours performatif, influençant la vision qu'ont les acteurs territoriaux du service au-delà des résultats des indicateurs¹¹.
- 43 Des résistances cognitives émanent notamment d'agissements politiques de certains protagonistes de l'eau. Ainsi, si les indicateurs de performance se fondent sur le postulat de la facturation de l'ensemble des consommations, un certain nombre d'usagers continuent ici à être exonérés de paiement pour des motifs politiques et/ou sociaux (bâtiments publics, hôpitaux, etc.). Le *leadership* technique dont disposent les responsables de ces services d'eau peut également influencer les indicateurs. Dans une commune et alors que le risque sanitaire posé par les branchements plombs était connu de longue date, le responsable du service a fait le choix de continuer à installer des branchements en plomb jusqu'au milieu des années 1990 occasionnant un important travail de mise aux normes avec la parution du décret du 20 décembre 2001, et augmentant ainsi d'autant le taux de renouvellement des canalisations.
- 44 Enfin, ces services peuvent aller jusqu'à la délégitimation des indicateurs en tant qu'outils d'évaluation de la performance des services. Ainsi ce n'est pas la performance technique du réseau qui va être mise en avant par le service, mais le modèle hydroterritorial sur lequel il se fonde : gestion publique/qualité de la ressource/prix accessible. Ceci n'impacte pas la qualité, mais le taux et la forme de remplissage des indicateurs.

3.3. Le service urbain modernisé

- 45 Dans l'agglomération grenobloise, rares sont les services qui disposent d'une configuration hydroterritoriale compatible avec la rationalité promue par les indicateurs. Seuls 10 services, en délégation de service public ou disposant de l'autonomie financière et de la personnalité morale, relèvent de ce troisième profil¹². Avec un maximum de trois, ces services se montrent moins sujets aux résistances (Figure 5), toutefois les résistances stratégiques sont régulièrement présentes. Ainsi, on observe que certains indicateurs sont détournés, réinterprétés ou complétés afin de faciliter l'accès à un avantage individuel ou collectif. À l'échelon du service entier, une stratégie peut être mise en place pour faciliter l'accès aux subventions ou pour empêcher la majoration des redevances Agences de l'eau lorsque les objectifs du décret rendement ne sont pas atteints. Néanmoins, si ces détournements sont stratégiques, ils ne sont pas toujours réalisés dans une volonté de nuisance. Pragmatique, le service considère parfois la méthode réglementaire comme peu satisfaisante et procède lui-même aux corrections, sans chercher à dissimuler sa stratégie. Ainsi, certains services choisissent d'estimer leur propre degré de connaissance patrimoniale (P103.2), sans suivre la décision réglementaire, afin de « mieux refléter la réalité de la performance du service ». De la même façon, considérant le calcul du rendement uniquement sur la partie distribution peu pertinent, la ville centre préfère ne pas suivre la définition réglementaire et renseigne dans le SISPEA un rendement global pour ses parties adduction et distribution.
- 46 Autre exemple : un certain nombre d'indicateurs (volumétriques et patrimoniaux) fait appel à des données estimées. Suivant la capacité d'improvisation et les ressources méthodologiques de l'agent, les données renseignées seront différentes d'un service à l'autre. À ce sujet, on a pu observer que les indicateurs renseignés par les délégataires privés sont quasi systématiquement meilleurs que ceux renseignés par les services en régie, et qu'une partie de cette performance s'explique par les données estimées. S'il n'est pas possible de prouver une volonté de falsifier les données, on peut tout de même émettre l'hypothèse de corrections effectuées par les opérateurs afin d'afficher la meilleure image possible de la performance du service, comme le suggère l'analyse quantitative. L'optimisation comptable peut également relever de résistances stratégiques pour faciliter l'atteinte d'un seuil souhaité. Par exemple, les durées d'amortissement sont librement fixées et dépendent de l'éthique de chaque comptable et de la stratégie retenue. S'il est recommandé que les durées d'amortissement soient proches de la durée de vie des équipements, rien n'empêche les comptables de fixer des durées plus courtes ou plus longues, modifiant ainsi la durée d'extinction de la dette.
- 47 Hormis ces résistances stratégiques, ce profil s'avère relativement moins résistant que les deux autres, en raison notamment d'une meilleure adaptation et/ou adéquation de la rationalité promue par les indicateurs à l'organisation hydroterritoriale de ce profil. En effet, l'organisation *top-down* des opérateurs de ces services favorise la mise en place de routines compatibles avec le modèle cognitif des indicateurs de performance, permettant une bonne articulation avec le substrat technique et la philosophie gestionnaire (Lascoume, Le Galès 2005 ; Renou 2015). Il en découle un moins grand nombre de résistances interprétatives, cognitives et territoriales. Le recours souvent plus important de ce profil de services à l'innovation technique réduit également l'occurrence de résistances techniques et structurelles. Par exemple, en raison du constat d'écart

significatifs, un service a procédé à l'étalonnage des compteurs au bout de 4 ans malgré une garantie de 15 ans. Une stratégie minimisant les erreurs des indicateurs a ensuite été définie.

- 48 Les trois profils idéaux-typiques introduits soulignent ainsi la diversité des contingences et la sensibilité des résistances à celles-ci. Il ressort également que le degré de résistance est lié au degré de modernisation du service. Ainsi, ce sont les petits services montagnards producteurs d'eau qui sont les plus résistants aux indicateurs de performance (par opposition aux services les plus modernisés dont la philosophie gestionnaire et le substrat technique permettent de quantifier les usages de la ressource). Pour autant, il n'est pas certain que cette qualité du reporting se confonde avec le niveau de performance réel, les gestions communautaires offrant un bon niveau de prestation (car complètement adaptées aux singularités du cas). Ne voulant pas entrer dans le débat sur l'efficacité des régimes de gouvernance, nous observons seulement que la typologie et le cas de l'agglomération grenobloise mettent en avant que la rationalité dont sont porteurs les indicateurs ainsi que leur définition technique sont contestables dans la mesure où ils peuvent produire des incohérences institutionnelles entravant l'efficacité de la gestion des services d'eau.

Conclusion

- 49 S'ils entraînent des effets (directs et indirects), les indicateurs de performance des services d'eau semblent véhiculer une vision apolitique et technique et au final « déterritorialisée » des services de l'eau. Or, loin de déboucher sur une gouvernance dénuée de toutes frictions entre les protagonistes, l'implémentation de ces indicateurs génère sur le territoire français une multitude de « résistances ». Prenant appui sur la construction d'une typologie originale cherchant à organiser la diversité des résistances repérées empiriquement, notre étude menée sur le territoire de l'agglomération grenobloise montre qu'une gouvernance durable des services urbains de l'eau est un enjeu complexe rendant difficile l'élaboration de compromis négociés territorialement par les protagonistes impliqués. Plus précisément, suivant en cela la perspective de recherches ouverte par Barbier et *al.* (2010), on avance que l'infrastructure sociotechnique soutenant la gouvernance des services de l'eau, pensée comme devant rester discrète, se trouve régulièrement révélée comme un « problème » en quête d'un « public » (Dewey, 2010). La mise en discussion des modalités de gestion des services induites par les indicateurs peut ainsi, dans certains cas, se solder par une mise en cause de la légitimité de l'infrastructure à dire la vérité sur les situations hydrauliques. À la diversité des « épreuves critiques » de l'infrastructure mises en évidence par Barbier et *al.* (2010) répond une typologie de « résistances » des protagonistes, dont la compréhension mobilise une variété de déterminants, allant du manque de compétences opérationnelles à la quête d'une démocratie technique territorialisée.
- 50 Proposant d'envisager le service d'eau potable comme un système technique local encastré dans une réalité institutionnelle multi-dimensionnelle (cognitive, normative, régulative) avec laquelle il co-évolue, nous avons montré que ce dispositif hydro-social est en quête de cohérence et donne lieu à un « travail institutionnel » et politique récurrent (création, maintien ou reconfiguration institutionnelle au sein de l'ordonnement normatif existant). Au sein du système technique local, les acteurs disposent d'une autonomie dans le choix des décisions à prendre et des normes à

appliquer (jeu avec la norme) (Bréthaut 2013). En l'absence de contrôle public direct, ils mobilisent différentes ressources, s'appuient sur des logiques de fonctionnement et de comportement différenciées qui conduisent à spécifier les modalités de gestion de chaque service. En conséquence, les différentes modalités d'action à l'œuvre (stratégiques/improvisées, individuelles/collectives, substantives/situées, etc.) varient suivant les services et peuvent venir percuter le modèle fonctionnel et intégratif (technique, cognitif et politique) incorporé dans les indicateurs de performance.

- 51 Comme le montre le cas de l'agglomération grenobloise, l'un des enjeux cruciaux afin de répondre aux multiples défis surdéterminant le pilotage des services de l'eau en France semble donc bien d'étoffer, à de multiples niveaux, l'architecture institutionnelle encadrant la gouvernance instrumentée des ressources en eau afin d'éviter que cette dernière ne se transforme en une « gouvernance à distance » déterritorialisée et non durable.

BIBLIOGRAPHIE

Allouche J., Finger M., Luis-Manso P., 2008, « Water Sector Evolution Scenarios: The Case of Europe », *Water Policy*, vol. 10, n°3, p. 221-238.

Amin, A., Thrift, N., 2002, *Cities: reimagining the urban*, Cambridge, Polity press.

Barbier R., Riaux J., Barreteau O., 2010, « Science réglementaire et démocratie technique. Réflexion à partir de la gestion des pénuries d'eau », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 18, n° 1, p. 14-23.

Bolognesi T., 2014a, « The Results of Modernizing Network Industries: the Case of Urban Water Services in Europe », *Competition and Regulation in Network Industries*, vol. 15, n° 4, p. 371-398.

Bolognesi T., 2014b, « Analyse structurelle des systèmes hydriques urbains en Europe : aspects organisationnels et défis patrimoniaux », *Revue d'économie industrielle*, n° 147, p. 51-86.

Bréthaut C., 2013, « Le fonctionnement du réseau d'eau d'une station touristique : spécificités et réinterprétation locale des règles », *Flux*, n°92, p. 36-46.

Brochet A., 2015, « Petite histoire grenobloise du grand réseau, des origines de la cité à l'aube du xx^e siècle », *Urbanités*, n° 6, *La ville et les tuyaux*, www.revue-urbanites.fr/6-petite-histoire-grenobloise-du-grand-reseau-des-origines-de-la-cite-a-laube-du-xxe-siecle/, consulté le 02/12/2015.

Canneva G., Guérin Schneider L., 2011a, « National monitoring of water utility performance in France », *Water Science and Technology: Water Supply*, vol. 11, n°6, p. 745-753.

Canneva G., Guérin Schneider L., 2011b, « La construction des indicateurs de performance des services d'eau en France : mesurer le développement durable ? », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 19, n° 3, p. 213-223.

Commons J-R., 1934, *Institutional Economics. Its Place in Political Economy*, 2 vol., New Brunswick & London, Transactions Publishers (réimprimé en 1990), 688 p.

- Cour des comptes, 2003, *La gestion des services publics d'eau et d'assainissement : rapport au président de la République suivi des réponses des administrations et organismes intéressés*.
- Cour des Comptes, 2011, *Les services publics d'eau et d'assainissement : des évolutions encourageantes*.
- Dewey J., 2010, *Le public et ses problèmes*, trad. de l'anglais par Joëlle Zask, Paris, Gallimard, collection « Folio essais ».
- Gee A., 2004, « Competition and the Water Sector », *Antitrust*, n° 2, p. 38-40.
- Hatchuel A., Weil B., 1992, *L'expert et le système. Gestion des savoirs et métamorphose des acteurs dans l'entreprise industrielle*, Paris, Economica.
- Hodgson G-M., 2006, « What are institutions? », *Journal of Economic Issues*, vol. XL, n° 1, p. 1-25.
- Kodjovi M.-J., 2013, « Données publiques et services publics locaux. Le service des eaux », *Les Cahiers du numérique*, vol. 9, n°1, p. 133-145.
- Laimé M., 2014, *Le lobby de l'eau : pourquoi la gauche noie ses réformes*, Paris, François Bourin, coll. « Savoirs citoyens ».
- Lascoumes P., Le Galès P., 2005 (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Le Bourhis J.-P., Lascoumes P., 2014, « Les résistances aux instruments de gouvernement. Essai d'inventaire et de typologie des pratiques » in Halpern C., Lascoumes P., Le Galès P. (dir.), *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, collection « Gouvernances », p. 493-520.
- Le Bras D., 2003, « La fiction intercommunale : étude du processus de construction identitaire des communautés d'agglomération de Grenoble, Lens-Liévin et Voiron », thèse de doctorat, Sociologie, EHESS, Paris, 400 p.
- Le Roy É., 1997, « La face cachée du complexe normatif en Afrique noire » in Robert P.-H., Soubiran-Paillet F., Van de Kerchove M. (dir.), *Normes, normes juridiques, normes pénales, pour une sociologie des frontières*, Paris, L'Harmattan, p. 123-138.
- Le Roy É., 2007, « Le tripode juridique », *L'Année sociologique*, n° 57, p. 341-351.
- Lévy L., 2013, *L'improvisation en aménagement du territoire : d'une réalité augmentée aux fondements d'une discipline pour l'action ? Enquête sur un projet interdépartemental (le pôle Orly)*, thèse de doctorat, Aménagement-Urbanisme, université de Grenoble, 570 p.
- Ménard C., Peeroo A., 2011, « Liberalization in the Water Sector: Three leading models », in Finger M., Kunneke R.W. (dir.), *Handbook of Liberalization*, Cheltenham, Edward-Elgar publishing, p. 310-327.
- Ménard C., Saleth M-R., 2013, « The effectiveness of alternative water governance arrangements », in Young M. (dir.), *Investing in water for a green economy. Services, infrastructure, policies, and management*, London, Routledge, p. 152-174.
- Muller P., 2011, *Les politiques publiques*, Paris, PUF.
- Munoz F.-F., Encinar M.-I., 2014, « Intentionality and the emergence of complexity: an analytical approach », *Journal of Evolutionary Economics*, vol. 24, p. 317-334.
- Nakhla M., 2013, *La régulation par les instruments. Les services d'eau en Europe*, Paris, Presses des Mines.
- Ostrom E., 2011, « Background on the Institutional Analysis and Development Framework », *The Policy Studies Journal*, vol. 39, n° 1, p. 7-27.

Renou Y., 2015, « Performance indicators and new governmentality of water utilities in France », *International Review of Administrative Science*, Online Preview, December, 19 p.

Saleth M.-R., Dinar A., 2004, *The institutional economics of water: A cross-country analysis of institutions and performance*, Cheltenham, Edward Elgar.

Saleth, M.-R., Dinar A., 2005, « Water institutional reforms: Theory and practice », *Water Policy*, vol. 7, n° 1, p. 1-19.

Salvetti M., 2013, « Zoom sur la gestion patrimoniale des services publics d'eau et d'assainissement collectif », in Pecqueur B., Brochet A. (dir.), *Le service public d'eau potable et la fabrique des territoires*, Paris, L'Harmattan, collection « La librairie des humanités », p. 85-93.

Saurugger S., Terpan F., 2013, « Analyser les résistances nationales à la mise en œuvre des normes européennes : une étude des instruments d'action publique », *Quaderni*, n° 80, p. 5-24.

Wallis J.-J., 2011, « Institutions, organizations, impersonality, and interests: The dynamics of institutions », *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 79, p. 48-64.

ANNEXES

Annexe 1. Liste des indicateurs de performance du rapport prix qualité du service

	Indicateurs descriptifs des services	
D101.1	Estimation du nombre d'habitants desservis	Hab
D102.0	Prix TTC du service au m ³ pour 120 m ³	Euros/m ³
D151.0	Délai maximal d'ouverture des branchements pour les nouveaux abonnés défini par le service	Jours ouvrables
	Indicateurs de performance	
P101.1	Taux de conformité des prélèvements sur les eaux distribuées réalisés au titre du contrôle sanitaire par rapport aux limites de qualité pour ce qui concerne la microbiologie	%
P102.1	Taux de conformité des prélèvements sur les eaux distribuées réalisés au titre du contrôle sanitaire par rapport aux limites de qualité pour ce qui concerne les paramètres physico-chimiques	%
P103.2	Indice de connaissance et de gestion patrimoniale des réseaux d'eau potable (jusqu'à 2012)	Unité
P103.2B	Indice de connaissance et de gestion patrimoniale des réseaux d'eau potable (à partir de 2013)	Points
P104.3	Rendement du réseau de distribution	%
P105.3	Indice linéaire des volumes non comptés	m ³ /km/j
P106.3	Indice linéaire de pertes en réseau	m ³ /km/j
P107.2	Taux moyen de renouvellement des réseaux d'eau potable	%
P108.3	Indice d'avancement de la protection de la ressource en eau	%
P109.0	Montant des abandons de créances ou des versements à un fonds de solidarité	Euros/m ³
P151.1	Taux d'occurrence des interruptions de service non programmées	Nb/1 000abonnés
P152.1	Taux de respect du délai maximal d'ouverture des branchements pour les nouveaux abonnés	%
P153.2	Durée d'extinction de la dette de la collectivité	An
P154.0	Taux d'impayés sur les factures d'eau de l'année précédente	%
P155.1	Taux de réclamations	Nb/1 000abonnés

(Décret n° 2007-675 du 2 mai 2007, annexes V et VI des articles D2224-1 à D2224-3 du CGCT)

NOTES

1. L'OFWAT est l'agence nationale de régulation économique des services d'eau et d'assainissement en Angleterre et au Pays de Galles. Elle a été créée le 1^{er} avril 2006.
2. Auxquels s'ajoutent 19 indicateurs concernant l'assainissement collectif et 3 indicateurs concernant l'assainissement non collectif.
3. Nous pensons au réseau d'appui technique des ex-DDAF et DDE notamment.
4. Depuis le 1^{er} janvier 2015, la situation a évolué avec une rationalisation progressive du nombre de structures compétentes en eau potable sous l'effet de la loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite « loi MAPTAM » du 27 janvier 2014 rendant obligatoire le transfert de la compétence eau potable des communes vers la métropole. Plus récemment, la loi NOTRe du 7 août 2015 a généralisé l'obligation du transfert de la compétence eau potable à l'ensemble des intercommunalités dite de projet d'ici 2020 au plus tard. Cette loi aura des conséquences pour sept communes qui adhéraient jusqu'ici à un syndicat se situant à cheval sur le périmètre de la métropole.
5. Le RPQS, « est un document produit tous les ans par chaque service d'eau et d'assainissement pour rendre compte aux usagers du prix et de la qualité du service rendu pour l'année écoulée ». Il doit regrouper l'ensemble des indicateurs de performance du service. Ce document a été rendu obligatoire par la loi Barnier du 2 février 1995.
6. Les premiers s'occupant quasi exclusivement de l'eau potable et les seconds de l'ensemble des budgets de la collectivité (le budget eau ne représentant que 1 % à 10 % du temps de travail).
7. Ces organisations communautaires sont classées juridiquement comme associations syndicales de propriétaires. Ce type d'organisation existe depuis le Moyen-Âge (mais d'un point de vue juridique, elles n'ont été institutionnalisées que depuis la fin du XIX^e) et prend des formes variées (associations syndicales autorisées, associations syndicales libres, etc.). Il s'agit des organisations les plus proches de ce qu'Ostrom (2011) nomme les « biens communs ».
8. Par exemple, le calcul d'un rendement global n'a que peu de sens. Dans un service, le rendement de 2010 était de 91,2 % sur un secteur et de 30,2 % sur un autre secteur. Le rendement SISPEA d'environ 50 % pris dans sa globalité traduit mal la performance de la collectivité.
9. Par exemple, dans le cas des régies, le placement financier des éventuels bénéfices du service n'est pas autorisé, ni le mécanisme de provisions pour renouvellement, alors que c'est le cas pour les délégations de service public.
10. Ainsi dans certains services, il y a une absence complète de données sur certaines décennies concernant la construction de nouvelles conduites et le renouvellement des plus anciennes ; tandis que d'autres disposent de croquis et recueils très précis, et ce, depuis la création du service.
11. Par exemple, un service producteur d'eau a déposé la marque « eau naturellement pure » pour rendre compte du fait que le service ne réalise aucun traitement de l'eau avant sa distribution aux collectivités. Cette vision de la qualité exceptionnelle de la ressource va primer chez les acteurs de l'eau du bassin grenoblois, au-delà de l'analyse des indicateurs qui vont être peu regardés.
12. Essentiellement de petits services (entre 1 000 et 4 000 abonnés) et semi-urbains.

RÉSUMÉS

Cet article montre que la dynamique transformatrice dont sont *a priori* porteurs les indicateurs de performance des services d'eau en France est entravée, dans sa quête d'efficacité accrue, par une multitude de « résistances ». Afin d'appréhender leur diversité, nous introduisons dans un premier temps une typologie originale, que nous confrontons par la suite au cas du territoire de l'agglomération grenobloise. Trois résultats émergent de l'analyse : une variété de modalités de renseignement de ces indicateurs, une pluralité de déterminants expliquant cette dernière, un impact territorial différencié des résistances identifiées selon la nature des protagonistes impliqués (identification de trois profils types de services). Nous concluons en nous interrogeant sur les causes de l'échec partiel de l'implantation de ces nouveaux instruments d'action publique et sur son devenir potentiel.

This article highlights the transforming dynamics that occur with the adoption of performance indicators in France. It shows an emergence of "resistances", which impedes the effectiveness of this new regulation design. We propose an original typology to open the black box of the resistances aiming at understanding their diversity. We apply the typology on the territory of the Grenoble area. Results reveal the strong impact of these resistances on the filling of the performance indicators as well as the variety of causes of these resistances and the identification of three types of services profile. We conclude by inquiring the causes of the partial failure in implementing this new public policy tool and its future potential.

INDEX

Keywords : water governance, environmental performance indicators, regulation, local resistances, Grenoble area

Mots-clés : gouvernance des services d'eau, indicateurs de performance, résistances territoriales, régulation, agglomération grenobloise

AUTEURS

ANTOINE BROCHET

Antoine Brochet est doctorant en aménagement-urbanisme à l'université de Grenoble Alpes et chargé de mission à la Communauté de l'eau de la région urbaine de Grenoble. Ses travaux portent sur la gouvernance territoriale des services d'eau face aux enjeux de soutenabilité. PACTE, Institut de géographie alpine, brochetantoine@gmail.com

THOMAS BOLOGNESI

Thomas Bolognesi est docteur en économie, collaborateur scientifique à l'université de Genève. Ses travaux portent sur l'organisation et la régulation du secteur des eaux urbaines, la gouvernance des ressources et le lien entre institutions et soutenabilité. Il co-dirige la série

d'ouvrages *Palgrave Studies in Water Governance*. Unige, Institut des sciences de l'environnement, thomas.bolognesi@unige.ch

YVAN RENO

Yvan Renou est maître de conférences en économie à l'université de Grenoble Alpes. Ses travaux portent sur la caractérisation et la compréhension du changement institutionnel au sein d'une diversité de domaines d'activités et interrogent la soutenabilité des trajectoires de développement étudiées. Centre de recherches en économie de Grenoble, yvan.renou@univ-grenoble-alpes.fr