

En quoi les modalités de gestion d'un service public influencent-elles l'action publique mise en oeuvre ?

Fanny Chantrelle

► To cite this version:

Fanny Chantrelle. En quoi les modalités de gestion d'un service public influencent-elles l'action publique mise en oeuvre? : L'exemple du changement de mode de gestion de l'eau potable sur le bassin rennais. 2017. hal-01882155

HAL Id: hal-01882155

<https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-01882155>

Submitted on 26 Sep 2018

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

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



En quoi les modalités de gestion d'un service public influencent-elles l'action publique mise en œuvre ?

L'exemple du changement de mode de gestion de l'eau potable sur le bassin rennais

Mémoire de thèse professionnelle pour le Mastère spécialisé PAPDD, année universitaire 2016-2017.

Pour le compte de la Collectivité Eau du Bassin Rennais, représentée par Yannick NADESAN et David CLAUSSE.

Fanny CHANTRELLE

Encadré par Gabrielle BOULEAU, Institut national de recherche en sciences et technologie pour l'environnement et l'agriculture.

En 2012, à l'approche de l'échéance des contrats de délégation de service public de gestion de l'eau potable sur Rennes, un débat a été ouvert sur l'opportunité de changer de mode de gestion. Trois scénarios ont été étudiés : la poursuite de la délégation de service public à une entreprise privée, la création d'une régie et la création d'une société publique locale (SPL). C'est cette dernière option qui a été validée par les élus en charge de l'eau. En avril 2015, la SPL Eau du Bassin Rennais a ainsi repris l'exploitation du service d'eau potable sur Rennes, après plus de 130 ans de gestion assurée par la Compagnie Générale des Eaux devenue Veolia.

En quoi le changement de mode de gestion a-t-il modifié la gestion du service de l'eau potable sur le bassin rennais ? Et, de manière plus générale, en quoi les modalités de gestion d'un service public influencent-elles l'action publique mise en œuvre ?

La problématique des modes de gestion du service public de l'eau potable et de leurs conséquences a fait l'objet de recherches selon des approches variées : économie, science politique, sociologie, histoire. La mission décrite ici, d'évaluation du changement de mode de gestion de l'eau potable sur le bassin rennais, correspond à une approche de sociologie de l'action publique. Comme l'ont défendu Pinson et Sala Pala (Pinson, 2007), cette évaluation a été menée à partir d'entretiens se-

mi-directifs selon une méthode qualitative inductive. Cinquante entretiens ont ainsi été réalisés auprès d'acteurs du bassin rennais : élus, agents des services de la collectivité autorité organisatrice de la gestion de l'eau potable, salariés de la société publique locale exploitante du service ou partenaires associatifs. L'évaluation présentée ici repose principalement sur l'analyse des comptes-rendus de ces soixante-dix heures d'échanges avec les acteurs impliqués dans le changement de mode de gestion.

Le cadre du débat rennais sur le changement de mode de gestion de l'eau potable

Depuis 1880, les autorités rennaises déléguaient la gestion de l'eau potable à la même entreprise privée

(Compagnie Générale des Eaux devenue Veolia). En 2012, à l'approche de l'échéance du contrat de

délégation de service public, un débat émerge sur un éventuel changement de mode de gestion.

Ce débat est porté par la Ville de Rennes, compétente en matière de distribution de l'eau potable et par le Syndicat Mixte de Production du Bassin Rennais (SMPBR) compétent pour la production de l'eau potable. Trois scénarios sont étudiés.

La poursuite de la délégation de service public à une entreprise privée

Dans ce cas, l'entreprise est chargée de l'exécution du service, elle l'assure avec son propre personnel selon les méthodes de la gestion privée et à ses risques et périls. Ainsi, le risque financier lié à l'exploitation du service pèse sur l'entreprise, qui se rémunère, en tout ou partie, par le prix payé par les usagers du service.

La création d'une régie

Ce scénario correspond à un mode de gestion directe où la collectivité locale gère elle-même le ser-

vice. Sur le bassin rennais, ce scénario est défendu par de nombreuses associations de protection de la nature ou de défense des consommateurs.

La création d'une société publique locale à qui l'exploitation du service pourrait être confiée en délégation de service public

Les SPL ont été créées par la loi en 2010. Il s'agit de sociétés anonymes dont le capital est entièrement public : seules des collectivités ou leurs groupements peuvent en devenir actionnaires. Une SPL intervient uniquement pour le compte et sur le territoire exclusif des collectivités (ou leurs groupements) actionnaires. Les collectivités actionnaires peuvent conclure avec elles des contrats « in-house », sans mise en concurrence. Pour cela, elles doivent exercer sur la société un contrôle analogue à celui exercé sur leurs propres services.

Dans un débat présenté comme ouvert, les élus en charge de la gestion de l'eau affichent leur préférence pour la création d'une société publique locale.

La cartographie des arguments mobilisés

Entre novembre 2012 et février 2013, le conseil municipal de la Ville de Rennes, le comité syndical du SMPBR et les commissions consultatives des services publics locaux associées se prononcent en faveur de la création d'une société publique locale.

L'analyse des comptes-rendus de ces débats a permis de construire une cartographie des arguments mobilisés par les différents acteurs du bassin rennais à propos du changement de mode de gestion.

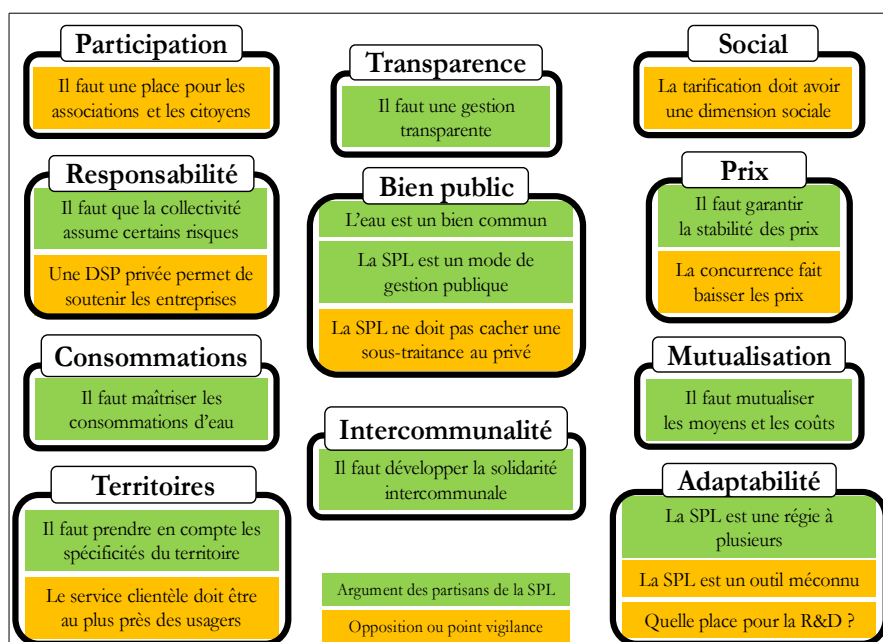
Cartographie simplifiée des arguments mobilisés par les acteurs du bassin rennais

En comparaison avec d'autres exemples de changement de mode de gestion de l'eau potable, cette cartographie fait apparaître des spécificités du cas rennais.

A travers l'argument d'adaptabilité, les pro-

moteurs de la société publique locale soulignent sa capacité à assurer à la fois les services de production et de distribution correspondant à des compétences détenues par deux entités distinctes.

Les arguments liés au prix de l'eau ont été peu développés par rapport à d'autres débats comparables. Cela peut s'expliquer par un prix de l'eau déjà maîtrisé et une étude comparative des modes de



gestion qui considère que les différentes solutions se valent sur un plan économique.

Autre spécificité des débats rennais, la place importante des arguments relatifs à la maîtrise des consommations d'eau potable. Cela s'explique no-

tamment par les particularités des ressources en eau du bassin rennais : des ressources peu abondantes, éloignées des lieux de consommation et correspondant principalement à des eaux de surface de moindre qualité.

Le bilan du changement de mode de gestion sur le bassin rennais

Des acteurs satisfaits du changement de mode de gestion de l'eau potable

Si certains acteurs interrogés ont souligné la difficulté à dresser un bilan, seulement deux après le début de l'exploitation par la SPL Eau du Bassin Rennais, tous ont émis une appréciation positive du changement de mode de gestion. Différents degrés de satisfaction ont été exprimés : d'une curiosité satisfaite pour le nouveau mode de gestion que constituait une SPL, à la reconnaissance d'avancées positives, à la démonstration d'une gestion publique de qualité, à la satisfaction d'avoir révolutionné la gestion de l'eau potable.

Des évolutions de la gestion de l'eau potable qui correspondent aux objectifs initiaux mais qui ne règlent pas tous les problèmes

L'analyse des débats a permis d'identifier les arguments des différents acteurs correspondant aux objectifs assignés au changement de mode de gestion.

Les entretiens avec les acteurs ont mis en évidence les différentes évolutions de la gestion de l'eau potable qui ont été observées depuis ce changement. Ces éléments sont présentés dans le schéma ci-contre.

Schéma bilan du changement de mode de gestion de l'eau potable sur le bassin rennais

Objectifs initiaux	Résultats observés	Points de vigilance
Consommations	Maîtrise de l'utilisation des ressources	Prise en compte des autres politiques publiques
Responsabilité	Renforcement de la maîtrise publique	Équilibre entre les élus (autorité organisatrice) et la SPL (exploitant)
Bien public	Développement de la transparence de la gestion	Circulation de l'information
Transparence	Développement de la collaboration avec les associations	Évolution des formes de participation
Participation	Réussite du transfert des salariés de Veolia	Accompagnement des salariés
Social	Bonnes performances techniques et financières de la SPL	Équilibre entre stabilité et élargissant du périmètre d'action
Prix	Développement de la solidarité entre territoires	Équilibre économique à trouver
Mutualisation	Adaptation de la SPL aux évolutions institutionnelles	Dépendance au paysage institutionnel
Territoires		Éloignement des citoyens de la prise de décision
Intercommunalité		
Adaptabilité		

Tous les objectifs initiaux peuvent être reliés à une évolution jugée satisfaisante par les acteurs. La démarche mise en place a donc permis de répondre aux objectifs formulés par les différents acteurs. Cependant, la création de la SPL n'a pas résolu tous les problèmes de la gestion de l'eau potable et les

acteurs ont mis en évidence des points de vigilance (les principaux sont présentés sur le schéma bilan).

Des pistes de réflexion

En réponse à ce bilan, des pistes de réflexion ont été proposées aux acteurs du bassin rennais.

Pour les élus, ces propositions reposent sur l'information de leurs homologues à propos des modalités de fonctionnement de la SPL et sur l'implication de l'ensemble des actionnaires.

Pour la Collectivité Eau du Bassin Rennais (qui détient depuis 2015, prenant la suite du SMPBR, les compétences de production et de distribution), il est proposé de poursuivre la formalisation du

contrôle de délégation du service public avec la SPL, notamment en vue d'un contrôle de la cour régionale des comptes.

Une révision du règlement intérieur du conseil d'administration de la SPL Eau du Bassin Rennais est enfin proposée afin d'améliorer la transparence de la gestion vis-à-vis des citoyens.

Quels enseignements tirer de l'analyse de l'exemple rennais ?

L'analyse du cas rennais démontre que **le mode de gestion choisi influence certains aspects de l'action publique** sur le terrain. Ainsi, la délégation de service public à Veolia et la délégation de service public à la SPL Eau du Bassin Rennais correspondent clairement à deux actions publiques différentes en termes de pilotage et de transparence de la gestion.

Cette étude a permis de mettre en évidence des **facteurs de réussite** d'une démarche de changement de mode de gestion : temps de préparation du changement, compétences de l'autorité organisatrice, positionnement facilitateur de l'ancien exploitant et volonté politique.

Cette grille d'analyse pourrait être utilisée pour aborder d'autres cas et pour formuler des recommandations à des collectivités souhaitant changer de mode de gestion.

L'analyse des entretiens menés avec les acteurs a permis de **faire émerger les modalités importantes d'une gestion de qualité sans les rapporter à un mode de gestion ou à un autre** :

- La gestion de l'eau doit être pilotée par des élus afin d'assurer une maîtrise publique et un lien avec les collectivités en charge de l'eau potable.
- Les circuits décisionnels doivent être adaptés : réactifs et liés aux collectivités autorisées organisatrices.
- Les orientations stratégiques des instances de pilotage et les résultats de la structure

qui exploite le service doivent être transparents pour les élus et les citoyens.

- Quel que soit le niveau d'internalisation des missions, l'ensemble de l'activité d'exploitation doit être strictement contrôlé.
- Les structures impliquées dans la gestion de l'eau (pilotage et exploitation) doivent se comparer à d'autres structures équivalentes dans une démarche d'amélioration continue.

L'évaluation du cas rennais a souligné **la dépendance de l'action publique de terrain au contexte institutionnel local** : répartition des compétences entre les collectivités, historique local des modalités de gestion et en particulier niveau de compétences des collectivités en matière de contrôle des services publics.

L'exemple du changement de mode de gestion sur le bassin rennais ne constitue donc pas un exemple généralisable : la démarche de changement de mode de gestion n'est pas reproductible à l'identique sur un autre territoire et les résultats obtenus à Rennes ne sont pas garantis ailleurs. Cependant, l'étude de ce cas a permis de construire une grille d'analyse pouvant servir à identifier les forces et les faiblesses d'un territoire (d'un système d'acteurs) sur lequel un projet de changement de mode de gestion émerge. L'étude du cas rennais a également permis d'identifier les évolutions qui peuvent faire suite à un changement de mode de gestion.

Bibliographie

GUERIN-SCHNEIDER L. (2011). Histoires des services publics d'eau potable et d'assainissement : entre stabilité et reconfiguration. In G. Bouleau et L. Guérin-Schneider (Eds.), *Des tuyaux et des hommes: l'eau en réseaux en France*. Paris: collection Indisciplines, Quae pp. 23-47

OLIVIER DE SARDAN J.-P. (1995). La politique du terrain. Sur la production des données en anthropologie, *Enquête*, n° 1, p. 71-109.

PINSON G., SALA PALA V. (2007) Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ?, *Revue française de science politique*, 2007/5 Vol. 57, p. 555-597