



**HAL**  
open science

## Indicateurs de performance et gouvernementalité des ressources en eau

Yvan Renou

► **To cite this version:**

Yvan Renou. Indicateurs de performance et gouvernementalité des ressources en eau. Colloque "Le service public d'eau potable et ses territoires à l'épreuve du développement durable: état des lieux et perspectives", Grenoble: Pacte, Communauté de l'eau potable de la région urbaine de Grenoble, Nov 2012, Grenoble, France. halshs-00755114

**HAL Id: halshs-00755114**

**<https://shs.hal.science/halshs-00755114>**

Submitted on 20 Nov 2012

**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.

## **Indicateurs de performance et gouvernementalité des ressources en eau.**

Yvan Renou – CREG/GRENOBLE II

Dans un contexte marqué par la multiplication des directives européennes dédiées aux ressources en eau ainsi que par une défiance des usagers face à leurs services d'eau, la quantification de la performance par des indicateurs est apparue comme une solution permettant de gouverner « à distance » les principaux opérateurs (privés et publics) ainsi que de consolider leur légitimité écornée. En France, la réglementation a fixé depuis 2007 une liste de 27 indicateurs de performance que ces services doivent établir annuellement et présenter à leurs usagers. Le ministère de l'Écologie et du Développement durable la présente comme un outil d'évaluation du développement durable intégrant la pluralité des fonctions de l'opérateur (satisfaction de la clientèle, entretien du réseau, exploitation efficace des équipements, etc.).

L'objet de cette communication n'est pas de revenir de manière détaillée sur la genèse et le fonctionnement concret de ce nouveau dispositif de gouvernance (Canneva, Guerin-Schneider, 2011 ; Salvietti, 2012), ni d'en proposer une évaluation précise et informée, faute de recul historique suffisant. Il s'agit plutôt de s'interroger sur son potentiel de transformation (des espaces, des acteurs et des infrastructures) au regard des objectifs ayant présidé à sa mise en place ou à sa rationalisation *ex-post* (meilleure régulation d'un monopole local et intégration des objectifs du développement durable notamment). Une telle perspective invite donc à mieux appréhender la nouvelle gouvernementalité (Foucault, 1994) des ressources en eau induite par l'instauration de ces indicateurs (cohérence, pertinence et robustesse des objectifs visés). On montrera que la dynamique transformatrice dont est *a priori* porteuse ce nouveau dispositif de gouvernance est actuellement questionnée au regard de la multitude de freins (politiques, économiques et socio-environnementaux) entravant son déploiement.

L'idée que l'on défend est que ces entraves témoignent d'un cadrage (analytique et normatif) défaillant butant sur l'insuffisant degré de précision et 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).

## **I - LES INDICATEURS DE PERFORMANCE DES SERVICES DE L'EAU POTABLE ET DE L'ASSAINISSEMENT : HISTORIQUE ET DECRYPTAGES THEORIQUES D'UNE NOTION**

Le recours aux indicateurs de performance en France afin de piloter le développement des services de l'eau et de l'assainissement (SEA) s'explique par une multiplicité de facteurs : architecture institutionnelle du secteur de l'eau inaboutie<sup>1</sup>, problèmes croissants de pollution de la ressource, contexte socio-économique marqué par une augmentation du prix de l'eau... Afin de mieux cerner la raison d'être et le fonctionnement de cette instrumentation spécifique, nous privilégierons une démarche institutionnaliste, historique et socio-politique, proposant *in fine* d'appréhender l'implémentation des indicateurs de performance comme un marqueur (parmi d'autres) de l'émergence d'une nouvelle gouvernamentalité des ressources en eau<sup>2</sup>.

### **Historique : un instrument au service de l'eupéanisation des politiques nationales**

Comme le note Massardier, « L'UE est une tête sans corps ni bras : elle fabrique du droit, mais, principe de subsidiarité oblige, elle ne peut intervenir dans les traductions nationales et encore moins territoriales » (2011, p 12). L'analyse des instruments de gouvernance de l'eau permet alors de mieux cerner comment fonctionne le processus d'« eupéanisation » en cours et quels sont ses appuis institutionnels. On se concentre ici sur les indicateurs de performance des SEA induits par la transposition de la Directive Cadre Européenne de 2000.

Faisant suite à la loi du 21 avril 2004 qui réalise la transposition de la DCE en droit français, la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006, établit un cadre de référence devant permettre d'atteindre les objectifs de « bonne qualité » des masses d'eau à l'horizon 2015. Ne remettant pas en cause les deux lois de 1964 et 1992, la LEMA enrichit l'édifice institutionnel soutenant la politique de l'eau en France. Les grandes orientations sont de trois ordres : i) doter les différents acteurs de l'eau d'outils leur permettant d'atteindre les objectifs prévus par la DCE et ainsi mieux équilibrer les besoins en eau et les ressources disponibles (logique de développement durable), ii) faire évoluer les SEA vers plus de transparence, de solidarité et d'efficacité environnementale et iii) réformer l'organisation de la pêche en eau douce (J-L Martin Lagardette, 2009).

---

<sup>1</sup> Le modèle de gestion des services d'eau en France est notamment marqué par une asymétrie forte entre des opérateurs privés puissants et des collectivités territoriales morcelées et par une absence de régulateur national fort aux côtés d'institutions non coordonnées (Conseil d'État, Conseil de la concurrence, Cour des comptes...)

<sup>2</sup> Notre approche est donc étroitement complémentaire au travail de Canneva et Guérin-Schneider (2011), relevant d'une démarche micro-sociologique en termes d'observation participante.

Cette loi énonce des mesures en matière de renforcement de la préservation de la qualité des eaux mais vise également la réforme de la politique de l'eau, tant dans son organisation que dans son financement. Via son article 88, la LEMA donne naissance à l'ONEMA<sup>3</sup>. Ce dernier est un établissement public national (placé sous la tutelle du Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement) dont la mission principale est de doter le pays d'une capacité d'expertise de haut niveau dans le domaine de l'eau. L'un de ses objectifs associés est de créer un lieu de rassemblement des informations et connaissances sur l'eau pour soutenir les politiques publiques et favoriser une gestion durable de l'eau. En recueillant et en gérant toutes les informations sur l'eau, l'ONEMA a en effet pour vocation de mieux appréhender les pratiques de chaque grand groupe d'utilisateurs. Outre sa mission d'orientation de la recherche, l'ONEMA est en charge de l'évaluation des politiques publiques et des pratiques des utilisateurs via un système d'Information sur L'Eau (SIE) permettant de suivre l'état des masses d'eau, les performances des actions et des services (consigné dans un rapport à l'UE comme le prévoit la DCE). Il doit enfin informer le grand public sur l'avancée de la politique de l'eau. Cette mission d'observatoire et de diffusion de l'information s'organise autour d'un suivi technique du milieu (état de l'eau, espèces présentes, température) mais aussi un suivi des SEA grâce au recueil des données relatives aux indicateurs de performances produit par les communes ou collectivités en charge du service<sup>4</sup>. Depuis l'arrêté du 2 mai 2007 qui modifie le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), ces derniers sont obligatoirement consignés dans le Rapport annuel sur le Prix et la Qualité des Services d'eau et d'assainissement (RPQS). Celui-ci doit être présenté chaque année par le maire ou le responsable du service et doit être accessible aux consommateurs. L'intérêt premier d'un tel rapport est de renforcer la responsabilité de l'élu face à ses obligations et de favoriser la transparence.

Paramètres chiffrés devant permettre de suivre dans le temps les résultats des services de l'eau et d'assainissement, ces indicateurs peuvent être complétés par des objectifs à atteindre. Ils portent à la fois sur les aspects économiques, financiers, environnementaux ou sociaux des SEA. Le nombre d'indicateurs à présenter dépend de la taille du service. Pour les communes de plus de 3 500 habitants, il est obligatoire et doit présenter tous les indicateurs prévus par la loi. Dans le cas d'une délégation, c'est au délégataire de calculer une bonne partie

---

<sup>3</sup> Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques.

<sup>4</sup> C'est à l'ONEMA de rassembler les indicateurs de performance, d'en faire une consolidation et de les diffuser. L'ONEMA permet donc de proposer un outil commun d'évaluation des SEA : les indicateurs de performances.

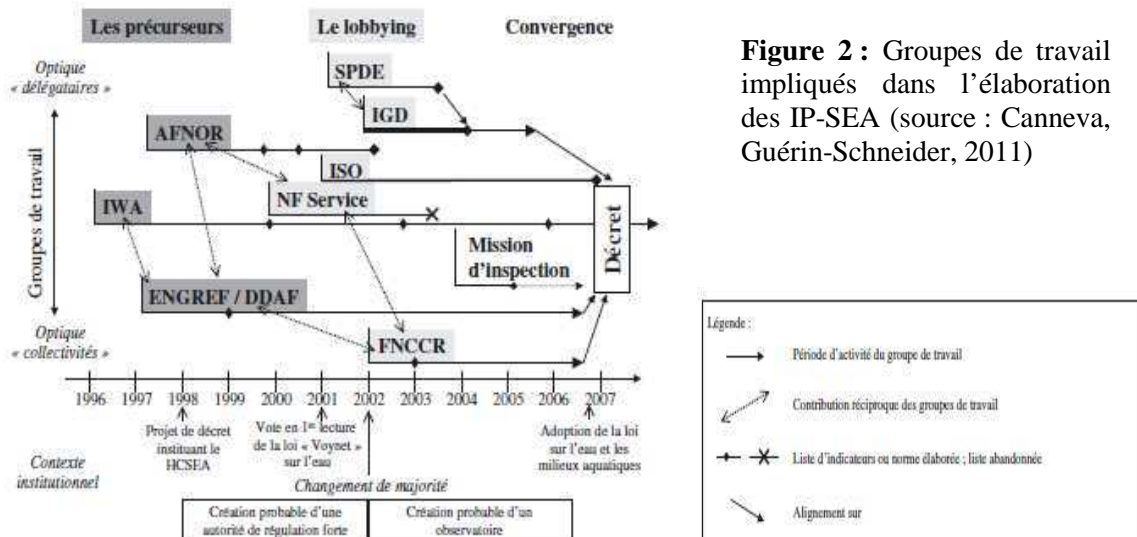
de ces indicateurs<sup>5</sup>. Ces indicateurs sont classés par le type de services qu'ils concernent : les services d'eau potable, les services de l'assainissement collectif, les services de l'assainissement non collectif. Ils sont soit descriptifs, soit liés à l'évaluation de la performance.

INDICATEURS COMMUNS AUX SERVICES D'EAU POTABLE ET D'ASSAINISSEMENT COLLECTIF	
Taux moyen de renouvellement des réseaux ( <i>en assainissement, uniquement pour les services avec CCSPL</i> ) Durée d'extinction de la dette de la collectivité Taux d'impayés Taux de réclamations Indice de connaissance et de gestion patrimoniale de réseaux Montant des abandons de créance ou versement à un fonds de solidarité Taux de respect du délai maximal de branchement	
INDICATEURS SPÉCIFIQUES EAU POTABLE Taux de conformité de l'eau distribuée (microbiologie et paramètres physico-chimiques) Rendement du réseau de distribution Indice linéaire des volumes non comptés Indice linéaire de pertes en réseau Indice d'avancement de la protection de la ressource en eau Taux d'occurrence des interruptions de service non programmées	INDICATEURS SPÉCIFIQUES ASSAINISSEMENT COLLECTIF Taux de desserte Conformité réglementaire de la collecte, des équipements des ouvrages d'épuration et des performances des équipements d'épuration Taux de boues évacuées selon des filières conformes à la réglementation Taux de débordement des effluents dans les locaux des usagers Nombre de points du réseau de collecte nécessitant des interventions fréquentes de curage par 100 km de réseau Indice de connaissance des rejets au milieu naturel par les réseaux de collecte
<b>Liste des indicateurs descriptifs</b>	
INDICATEURS COMMUNS	
Prix TTC du service au m <sup>3</sup> pour 120 m <sup>3</sup> Délai maximal d'ouverture du branchement pour les nouveaux abonnés	
INDICATEURS SPÉCIFIQUES ASSAINISSEMENT COLLECTIF	
Nombre d'autorisations de déversement d'effluents d'établissements industriels Quantité de boues issues des ouvrages d'épuration	

**Figure 1** : Liste des indicateurs de performance des SEA (Canneva, Guérin-Schneider ; 2011)

L'abandon du projet de loi sur la création d'un Haut Conseil des SEA, a impulsé une dynamique de réflexion sur la question de la régulation et de la mesure de la performance. Le premier groupe de travail constitué sur les indicateurs a été piloté par l'Institut de la Gestion Déléguée (IGD) et a abouti à la publication d'une « charte des services publics » en collaboration avec l'Association des Maires de France, l'Assemblée des Départements de France, l'Association des Régions de France (L Guérin-Schneider et M. Nakhla, 2003). Cette charte décrit les principes qui encadrent la DSP et prévoit la mise en place d'indicateurs de performance. Un second groupe, financé par le ministère de l'écologie, soutenu par Service Public 2000 et piloté par la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes (FNCCR) a prolongé le travail (il relève donc d'une initiative des communes). D'autres groupes ont parachevé la réflexion en contribuant à l'élaboration définitive des indicateurs de performance. Au final, on recense une grande diversité d'acteurs ayant participé au processus dont des laboratoires de recherche (ENGREF), des associations promouvant la normalisation (AFNOR, ISO...), des lobbyistes... (voir figure 2).

<sup>5</sup> Il incombe toutefois toujours à la collectivité de contrôler le mode de calcul.



**Figure 2 :** Groupes de travail impliqués dans l'élaboration des IP-SEA (source : Canneva, Guérin-Schneider, 2011)

### Vers une gouvernance améliorée des SEA : la recherche d'une efficacité économique et environnementale et d'une plus grande transparence.

A partir de la fin des années 1990 en France, le débat institutionnel sur le pilotage des services d'eau prend un essor important, comme en attestent de nombreux rapports (Cour des comptes, 1997 ; Haut Conseil du secteur public, 1999 ; Martinand, 2001 ; Tavernier, 2001; Cour des comptes, 2003). La plupart soulignent le manque de transparence et de concurrence et concluent sur le besoin de renouveler les outils de gouvernance et de régulation. Caractérisée par une forte asymétrie de pouvoir entre contractants et par un recours persistant au principe de l'*intuitu personae*, la négociation contractuelle au titre de la délégation de service public a conduit à l'instauration de contrats abusifs, de pratiques de corruption, de versements de droits d'entrée entachant fortement le fonctionnement du secteur de l'eau à la fin du siècle dernier.

En 1993, a donc été adoptée une première loi cherchant à réguler les SEA (loi Sapin)<sup>6</sup>. Cette dernière ne remet cependant pas en cause le principe d'*intuitu personae* (G. Canneva, S. Garcia et L. Guérin-Schneider, 2004). La loi Barnier vient compléter le dispositif législatif deux ans plus tard en interdisant les droits d'entrée et formalisant la procédure de renouvellement de contrat. L'idée qui anime la puissance publique à l'époque est d'organiser une concurrence « pour le marché » dans un secteur très oligopolistique (Destandeu, Rozan, 2008). Toutefois ces réformes sont limitées : peu de nouveaux entrants (notamment européens) sont parvenus à décrocher un contrat de DSP (Bauby, 2010) et la pratique des droits d'entrée

<sup>6</sup> La « loi Sapin » concerne « la prévention de la corruption et la transparence de la vie économique et des procédures publiques ». Elle limite la durée des contrats à 20 ans et impose une mise en concurrence des entreprises lors de la DSP.

subsiste encore sous le nom de « redevance d'occupation du domaine public capitalisée ». (Haut Conseil du Secteur Public, 1999). Quelques changements positifs peuvent toutefois être signalés, dont la diminution de la durée des contrats de 16 ans à 11 ans en moyenne (D. Lorrain et L. Guérin-Schneider, 2003), même si le renouvellement des contrats n'a pas conduit majoritairement à un changement du délégataire<sup>7</sup>. De plus, pour que la concurrence pour le marché soit effective, il doit y avoir plusieurs offreurs qui candidatent lors de la procédure publique (Demsetz, 1968 in Chauchefoin, 2002). Or, pour beaucoup de petites communes, il n'y a qu'un seul offreur (Chauchefoin, 2002, Lorrain et Guérin-Schneider, 2003). De plus, la plupart du temps, tous ne postulent pas, prenant acte de la « prime au sortant » (G. Canneva, S. Garcia et L. Guérin-Schneider, 2004).

La phase post-contractuelle est également évaluée. En effet, une fois l'opérateur choisi, il faut s'assurer que ce dernier se conforme bien aux dispositions contractuelles. Ce problème a été étudié par la théorie économique qui l'a formalisée sous le nom de théorie du « principal-agent »<sup>8</sup>. Dans le secteur de l'eau et l'assainissement, ce problème joue d'autant plus que les « agents » concernés sont de grandes firmes et donc l'asymétrie joue en leur faveur (Institut de la Gestion Délégée, 2004). L'eau étant un bien non substituable<sup>9</sup>, cet avantage peut dès lors être utilisé par les firmes pour accroître leurs marges financières. Ces caractéristiques rendent le besoin de contrôle et d'information encore plus crucial. Il est donc aussi important d'encadrer l'attribution des contrats que de contrôler leurs exécutions (G. Canneva, S. Garcia et L. Guérin-Schneider, 2004). L'impossibilité de rédiger des contrats complets vient de la spécificité des actifs détenus par l'opérateur (Chauchefoin, 2008). Même si le principal, c'est-à-dire la commune, suspecte un comportement opportuniste de l'agent qui n'investit pas assez par exemple, il sera difficile de le menacer d'un retour en régie ou d'une mise en concurrence avec un autre offreur<sup>10</sup>. Quelle solution se présente alors aux acteurs ?

---

<sup>7</sup> En 1999, moins de 5% des contrats renégociés ont été non-reconduits (Haut Conseil du Secteur Public, 1999).

<sup>8</sup> Ce problème apparaît quand les deux parties ont des intérêts divergents et qu'il existe une asymétrie d'informations entre les deux parties contractantes. Généralement l'agent en sait plus que le principal sur la mission qu'il doit accomplir, les efforts que cela demande, les coûts...A partir du moment où il y a asymétrie d'informations, il est difficile pour le principal de rédiger un contrat complet : il aura du mal à contrôler l'action de l'agent. De ce fait, l'agent peut développer des comportements opportunistes tout au long du contrat : ne pas consentir les efforts nécessaires pour réduire ses coûts de production, ne pas tenir ses promesses en matière d'investissements etc

<sup>9</sup> Il est toujours possible de remplacer l'eau du robinet par l'eau en bouteille mais l'utilisateur voit le montant de sa consommation considérablement augmenter.

<sup>10</sup> En effet, d'une part, la rupture d'un contrat engendre des coûts de transaction importants (la commune doit payer des compensations financières) et, d'autre part, il est difficile de se séparer d'un partenaire car, du fait de la

La théorie des contrats incomplets (Chauchefoin, 2008) propose de contourner cette difficulté en incitant l'agent à la performance : les contrats doivent intégrer des variables de performance et les agents sont rémunérés en fonction de leur capacité à atteindre des objectifs précis. Dans ce cas, les contrats ne sont plus rédigés en fonction des moyens à mobiliser mais des résultats à atteindre. Le renseignement d'indicateurs de performance s'inscrit alors dans cette logique : ils constituent a priori l'une des modalités de coordination permettant de surmonter les impasses de la relation principal-agent. De plus, ce type d'instruments favoriserait la pratique de « benchmarking » et de concurrence par comparaison (« yardstick competition ») comme le rappellent Guérin-Schneider et Nakhla (2003)<sup>11</sup>. Enfin, ces indicateurs étant mis à disposition du public, ils devraient faciliter la « sunshine regulation » selon l'expression anglo-saxonne<sup>12</sup>.

Les indicateurs de performances sont donc un élément de plus dans un système de régulation français original. La régulation ne se fait pas par une autorité indépendante de manière formelle mais par un système de mécanismes qui vise à corriger l'asymétrie de l'information entre les deux parties et à insuffler de la concurrence tout au long du contrat de délégation. Cette régulation « par l'information » (Institut de la Gestion Déléguée, 2004) implique que soit conféré aux communes un rôle central dans la régulation des SEA (notamment du point de vue de la collecte d'informations).

De nature technico-économique, l'analyse élaborée jusqu'ici doit être approfondie : derrière la supposée neutralité politique et l'efficacité de ces « instruments de marché » censés œuvrer à l'eupéanisation de la gouvernance des ressources en eau, se cache selon nous un projet politique affirmé.

---

spécificité des actifs, il a acquis un savoir-faire et des techniques que la commune ou un autre offreur n'a pas forcément

<sup>11</sup> Notons que La « yardstick competition » ou la « sunshine regulation » sont des formes d'encadrement qui se fondent sur la réputation des firmes et sur l'existence d'une autorité morale à laquelle les agents seraient sensibles (Institut de la Gestion Déléguée, 2004). En France, il n'existe pas d'autorité régulatrice indépendante pour les SEA. La création d'une telle instance avait été proposée par Dominique Voynet en 1998 en qualité de ministre de l'environnement.

<sup>12</sup> Cette dernière renvoie non à une régulation institutionnelle mais à un dispositif souple qui, en focalisant l'intérêt du public sur des pratiques contraires à l'intérêt général ou sur des moindres performances, permet d'inciter les agents à faire mieux (Michel Matheu, 2002).



## **Les ressorts cachés de la réforme : la prégnance du *New Public Management***

Au-delà de la volonté d'améliorer les performances économiques et environnementales d'un secteur stigmatisé comme « défaillant », la mise en place d'indicateurs de performances témoigne selon nous de la prégnance des idées du *New Public Management* (Nouveau Management Public) au sein des instances décisionnaires (nationales et européennes). Ce corpus théorique émerge à la fin des années 1970 au sein des laboratoires néo-libéraux (François-Xavier Merrien, 1999). La vogue de la Nouveau Management Public trouve son origine dans la conjonction de différents phénomènes (chômage, délocalisation, dette publique) qui mettent particulièrement à mal l'Etat-Providence dans les années 1990.

D'un point de vue théorique, le NMP est un concept qui puise ses fondements dans de nombreux courants de pensée (courant néoclassique, théorie des organisations, théorie de l'agence, théorie des droits de propriété, etc.) et qui, par bien des aspects, rejoint l'idéologie du *Public Choice* reposant sur l'individualisme méthodologique, le recours aux privatisations et la décentralisation des unités administratives. L'idée principale du NMP est que les méthodes de management du secteur privé, supérieures à celles du secteur public, peuvent lui être transposées. Le secteur public est jugé inefficace, excessivement bureaucratique, rigide, coûteux, centré sur son propre développement (effet Léviathan), non innovant et ayant une hiérarchie trop centralisée. Dès lors, pour le perfectionner, il est nécessaire d'accroître les marges de manoeuvre des gestionnaires pour leur permettre de mieux répondre, au moindre coût, aux attentes des citoyens. Ces derniers sont désormais assimilés à des clients (logique consumériste) tandis que les administrateurs deviennent de véritables managers. Cette conception du secteur public – et plus particulièrement de l'administration, reposant sur les 3 E « Économie, Efficacité, Efficience » (Urio, 1998) – est à l'opposée de celle de Weber pour lequel la « bureaucratie », véritable idéal type, est la condition même de l'efficacité par sa dimension rationaliste.

Ces idées ont aujourd'hui gagné l'élite politico-économique à travers le monde via une diffusion rapide médiatisée par de nombreux « experts »<sup>13</sup>. Ce corpus théorique a été mobilisé afin de justifier de nombreux changements destinés à « moderniser » la puissance publique : des changements profonds (privatisation des services publics) et d'autres plus modérés (limitation des dépenses publiques, introduction de mécanisme de marché dans le secteur

---

<sup>13</sup> Voir le dernier numéro des Actes de la recherches en sciences sociales (2012, n°193) consacré aux « conseils de l'Etat ».

public). L'introduction des indicateurs de performance dans les SEA relève plutôt de cette deuxième variante. La Nouvelle Gestion Publique postule qu'il n'y a pas de différence entre le secteur privé et le secteur public (François-Xavier Merrien, 1999). Dès lors, cela change les priorités du secteur public : il s'agit moins de produire un service de base visant l'équité et la transparence dans le processus de production, que de s'attacher aux résultats de la production (prix, efficacité etc.). La cible des politiques publiques devient moins l'utilisateur-citoyen (attaché à des principes d'équité, d'accès etc.) que l'utilisateur-consommateur (préoccupé par le prix et la qualité du bien offert). Pour rendre efficace le secteur public, il faut non seulement introduire des mécanismes de marché, mais également rendre responsable les administrations face aux investisseurs et aux clients. L'accent est porté sur les résultats et non plus sur la procédure<sup>14</sup>.

Cette « gouvernance par les résultats » imprègne donc fortement la DCE et se traduit concrètement par le recours aux indicateurs de performance dans le pilotage des SEA européens. Dans un contexte de rareté de la ressource et de l'argent public, il est demandé aux autorités et aux Etats des résultats dans un pas de temps défini ainsi que des justifications économiques en cas d'échec. Témoignant de la qualité des réformes effectuées, la production d'indicateurs doit permettre aux institutions européennes d'évaluer l'avancée des programmes d'actions engagés voire de « mettre en concurrence » les Etats dans leurs efforts afin d'atteindre le bon état des masses d'eau à l'horizon 2015<sup>15</sup>. L'effort de compréhension, s'il s'enrichit, semble cependant encore trop entaché de considérations idéologiques et fonctionnalistes. Le recours aux travaux de M. Foucault (1994) doit nous permettre de surmonter cet écueil et, plus fondamentalement, de mieux saisir la nouvelle rationalité politique ayant présidé à l'émergence de cette gouvernance instrumentée.

### **Vers une nouvelle gouvernamentalité des ressources en eau : une rationalité politique fondée sur l' « exemple » et la « responsabilisation »**

A partir de la fin des années soixante-dix (1978-1980), Michel Foucault développe une réflexion sur le pouvoir dans ses cours et séminaires consacrés au « gouvernement de soi et des autres ». Les célèbres cours sur « la gouvernamentalité » datent plus précisément de la période 1978-1979. Foucault s'éloigne alors délibérément des conceptions appropriatives du pouvoir, pour l'envisager sur un mode relationnel et productif dont le « bio-pouvoir » est la forme

---

<sup>14</sup> On éclaire ainsi différemment la discussion concernant le pilotage par les résultats engagée par Canneva et Guérin-Sneider (2011)

<sup>15</sup> La France a d'ailleurs été souvent critiquée pour son manque d'activité de « reporting », c'est à dire sa capacité à rendre des comptes.

accomplie. Il se refuse à attribuer à l'État une unité, une individualité et une fonctionnalité absolue, il voit moins en lui une cause qu'un effet, moins un acteur autonome qu'un agrégat de résultantes<sup>16</sup>. Face aux conceptions dominantes, anthropomorphistes ou mécanistes, qui attribuent à l'État soit une volonté consciente, soit un rôle instrumental (au service d'intérêts économiques et idéologiques), il propose un modèle d'analyse basé sur les techniques de gouvernement, les actions et abstentions, les pratiques qui constituent la matérialité tangible de l'État<sup>17</sup>.

L'approche anti-essentialiste du pouvoir de Michel Foucault renvoie donc à une approche matérielle des pratiques étatiques, des actes par lesquels s'opérationnalise le gouvernement des sujets et des populations. Il se désintéresse des idéologies pour s'attacher aux instruments, aux procédures et aux rationalités politiques qui les sous-tendent. Cette nouvelle rationalité politique s'appuie sur deux éléments fondamentaux : une série d'appareils spécifiques de gouvernement, et un ensemble de savoirs, plus précisément de systèmes de connaissances. Ces techniques et savoirs s'appliquent à un nouvel ensemble, « la population » pensée comme une totalité de ressources et de besoins<sup>18</sup>. De là découle une transformation centrale dans la conception de l'exercice du pouvoir. Il ne s'agit plus de conquérir et de posséder, mais de produire, de susciter, d'organiser la population afin de lui permettre de développer toutes ses propriétés. Enfin, dans l'analyse des pratiques, il met l'accent sur l'exercice de la discipline, au moins aussi importante que la contrainte. Contrairement à la conception traditionnelle d'un pouvoir descendant et autoritaire fonctionnant à l'injonction et à la sanction, il propose une conception disciplinaire qui repose sur des techniques concrètes de cadrage des individus et permet de conduire « à distance » leurs conduites. Un instrument d'action publique peut alors être défini comme un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur.

---

<sup>16</sup> Dans l'avant-soixante-huit, le problème du pouvoir se posait essentiellement en termes d'État et de grands appareils d'État, c'est pourquoi sa réflexion antérieure sur « les pouvoirs implicites » ne concernait pas la gauche française. Ce n'est qu'après cette période qui a ébranlé beaucoup de schémas acquis que sa réflexion a été réévaluée.

<sup>17</sup> Selon Foucault (1994), « l'État ce n'est pas un universel ; l'État ce n'est pas en lui-même une source autonome de pouvoir ; l'État ce n'est rien d'autres que des faits : le profil, la découpe mobile d'une perpétuelle étatisation ou de perpétuelles étatisations, de transactions incessantes qui modifient, qui déplacent, qui bouleversent, qui font glisser insidieusement, peu importe, les financements, les modalités d'investissements, les centres de décision, les formes et les types de contrôles, les rapports entre pouvoirs locaux et autorité centrale, etc. L'État ce n'est rien d'autre que l'effet mobile d'un régime de gouvernementalité multiple »

<sup>18</sup> C'est l'économie politique qui fonde cette catégorie en définissant un acteur collectif et en l'envisageant comme une source de richesse potentielle

Selon certains auteurs (E. Hache ; 2007), le passage du libéralisme au néolibéralisme serait à l'origine d'une réorganisation structurelle de cet « art de gouverner » qu'est la gouvernementalité en « techniques de gouvernement indirectes » reposant sur « un transfert de responsabilité aux individus ». Le néolibéralisme signe une évolution vers un type de gouvernementalité paradoxale : le retrait apparent de l'État marquerait en réalité un interventionnisme encore plus fort mais déplacé, une « politique active sans dirigisme » (1994 ; p 137). Le type de gouvernement exercé sur chaque individu, aussi permanent et étendu soit-il, ne consiste pas ici à instaurer un rapport d'obéissance, de dépendance intégrale (à l'instar du pastorat chrétien), ni de dépendance tout court (comme dans l'État providence) ; il demande au contraire aux individus de s'autonomiser et de se « responsabiliser ».

Cette réorganisation de l'État passe par un transfert de ses responsabilités traditionnelles – propres à l'État providence – aux individus et institutions privées (éducation, sécurité, travail, etc.). En quoi consiste cette « réorganisation des techniques de gouvernement » (2007 : p 51) ? Le transfert de responsabilités passerait tout d'abord par la production d'un attachement à une nouvelle manière de penser et d'agir. Cela se ferait en deux temps : d'abord rendre indésirable un certain type de comportement – nous détacher d'une certaine dépendance à l'État et ensuite, mais de manière simultanée, nous rendre désirable un autre type de comportement, un comportement dit « responsable ». Il s'agirait donc de rendre indésirable l'attachement à l'État providence que l'État lui-même a mis des années à construire, la « désétatisation » de l'État succédant à une longue politique (du moins en France) d'« étatisation » de l'État . Ce qu'il faudrait rendre désirable est l'« individualisation du mode de changement social » (1994 ; p 149). Comment la rendre désirable ? Dans un des cours de 1978 consacrés à l'analyse du gouvernement pastoral, Foucault relève l'une des spécificités de ce type de pouvoir que serait le « gouvernement par l'Exemple » (1994 : p 175).

On retrouve donc bien là, selon nous, deux éléments structurant profondément la mise en place d'indicateurs de performance des SEA : une volonté de gouverner « à distance » via une panoplie de dispositifs témoignant de « l'exemplarité » à suivre et un appel à la « responsabilisation » des acteurs en réponse à un désengagement de l'Etat. Cette nouvelle gouvernementalité des ressources en eau bute cependant sur une multitude de freins (politiques, économiques et socio-environnementaux) entravant son déploiement.

## II - LES APORIES DE LA DYNAMIQUE TRANSFORMATRICE INDUITE

Rendre moins désirable l'Etat et un peu plus le sentiment de responsabilité en s'appuyant sur une instrumentation spécifique (les indicateurs de performance des SEA) constitue un projet politique doté d'une certaine portée mais pouvant éventuellement buter sur de sérieuses difficultés lors de sa réalisation, si les trois dimensions de tout instrument (substrat technique, modèle cognitif et philosophie gestionnaire)<sup>19</sup> manquent de robustesse, de cohérence et de pertinence. Il nous semble que c'est précisément le cas en ce qui concerne les indicateurs de performance

### **Un substrat technique difficile à mobiliser par les acteurs politico-économiques**

Toute instrumentation propose une grille de description du social, une catégorisation de la situation abordée<sup>20</sup>. « Couronnement provisoire et fragile d'une série de conventions d'équivalence entre des êtres qu'une multitude de forces désordonnées cherche continuellement à différencier et à disjoindre » (Desrosières, 2001), chaque « réalité conventionnelle » construite à l'occasion de la catégorisation configure donc la réalité sociale sous un jour spécifique. Ce problème de catégorisation est largement présent lorsqu'on se penche sur les indicateurs de performances et débouche sur une diversité de problèmes concrets.

#### *Des problèmes de conventionnement*

Due en partie aux difficultés rencontrées pour réguler les services par les prix ou les coûts, la régulation par les résultats s'est imposée aux acteurs impliqués dans l'élaboration des IP<sup>21</sup>. Après le temps des « précurseurs » et du « lobbying » lors de ce travail, le temps de la convergence a permis d'aboutir à une liste d'indicateurs s'appuyant sur les grandes fonctions du service : prestation immédiate aux usagers, continuité du service, pérennité du patrimoine et préservation de l'environnement et de la santé publique<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Voir Lascoumes, Le Galès (2005)

<sup>20</sup> Desrosières a bien montré qu'au XVIII<sup>e</sup> siècle, l'action publique instrumentée était plus taxinomique que quantificatrice, c'est-à-dire d'abord centrée sur des catégories de description avant d'avoir l'ambition de compter

<sup>21</sup> Pour Canneva et Guerin-Schneider (2011), « la régulation par les résultats passe par la définition des performances à atteindre et par leur mesure. Cela nécessite des indicateurs de performance établis en commun et reflétant la pluralité des fonctions de l'opérateur (satisfaction de la clientèle, entretien du réseau, exploitation efficace des équipements, etc.) » (p 216).

<sup>22</sup> A savoir : être précis, représentatifs et faciles à interpréter, couvrir la totalité des fonctions du service sans être redondants, être applicables sur tout le territoire et sans coût de mesure important.

Présentés comme relevant d'une certaine objectivité technique, cette liste n'est toutefois pas neutre politiquement : elle traduit les arbitrages réalisés au cours des nombreuses procédures de concertation et témoigne des rapports de force en présence. Canneva et Guréin Schneider (2011) montrent ainsi que cette liste peut être discutable d'un triple point de vue : du fait de l'attrait du bon chiffre (qui tend à privilégier la logique de communication vers l'extérieur plutôt que la régulation), du fait d'une sous-exploration des éléments financiers (tendant à valoriser les performances exclusivement techniques des opérateurs) et d'une forte sélectivité sur le volet assainissement (nuisant à l'exhaustivité de la démarche et repoussant hors de son périmètre les variables les moins valorisantes pour les opérateurs privés). Au final, cette trajectoire «montre comment des indicateurs de performance, sous des atours techniques et impartiaux, sont en fait le reflet d'intérêts particuliers négociés. Leur évolution illustre comment les usages qu'ils laissent entrevoir – et notamment le spectre de la comparaison – contraignent leur définition autour des éléments les plus consensuels, dont la mesure est la plus simple et dont les résultats valorisent la technicité de l'opérateur » (ibid ; p 222).

### *Des problèmes de production et de mesure des données*

L'enquête réalisée par la FNCCR en 2010 montre que, pour les 31 services recensés, les indicateurs produits relevaient parfois de conventions et modes de calcul distincts (FNCCR, 2010). De même Canneva (2009), à partir d'une analyse des données transmises par l'ONEMA en 2008 et portant sur 213 services d'eau potable et 134 services d'assainissement collectif, met en avant un taux de remplissage fluctuant, un nombre de valeurs aberrantes non négligeables et des erreurs de calcul. Il en déduit certaines recommandations<sup>23</sup>.

L'un des principaux problèmes repérés est relatif à la disponibilité et à la fiabilité des données : certains indicateurs requièrent en effet des données fines et précises, pas toujours robustes voire accessibles pour l'opérateur concerné. Les petites communes rencontrent d'ores et déjà de réelles difficultés pour produire ces indicateurs. L'enquête de la FNCCR, qui regroupait pourtant des communes volontaires (se sentant donc *a priori* compétentes afin de renseigner ces indicateurs), a montré que tous n'arrivaient pas à produire le « tronc commun »,

---

<sup>23</sup> - Utiliser des unités courantes (les m<sup>3</sup> plutôt que les milliers de m<sup>3</sup> par exemple) et spécifier clairement les plages de valeurs attendues (notamment pour les indices exprimés en pourcentage).

- Proposer de compléter les volumes sur un schéma de définition des différentes notions utilisées
- Rappeler les définitions des indices financiers (et notamment la durée d'extinction de la dette)
- Mettre en place des vérifications automatiques de la cohérence des données.
- traiter les services de production uniquement à part car certains indicateurs s'y appliquent mal.

c'est-à-dire la liste des indicateurs communs et obligatoires pour tous les SEA (FNCCR, 2010). De plus, produire les indicateurs nécessite un réel travail d'expert, peu compatible avec la volonté initiale de la puissance publique qui consistait à réduire, via les indicateurs de performance, le problème d'incomplétude des contrats et d'asymétrie d'information. Les petites communes ne disposant pas du personnel compétent vont être de plus en plus dépendantes des opérateurs privés qui, eux, seront en mesure de proposer une expertise soutenue. Pour faire face à cette nouvelle contrainte, les élus ne trouvent pas forcément d'aide de la part des services d'Etat : l'ONEMA ne propose pour l'instant qu'un portail internet qui détaille la LEMA et aide à la saisie des données ; les DDASS peuvent constituer un appui et proposer un soutien technique mais leurs services sont payants ; enfin, les SATESE (Services d'Assistance Technique aux exploitants de Stations d'Épuration) au niveau du département relèvent dorénavant du domaine concurrentiel (depuis la LEMA). Les grosses communes, quant à elles, sont soumises aux règles des marchés publics pour ce qui est de l'assistance technique. Des cabinets de conseil privés ou les opérateurs d'eau et d'assainissement peuvent donc proposer de tels services et faire concurrence aux organismes d'Etat. En poussant le raisonnement à l'extrême, on peut envisager que les départements deviennent prudents dans leurs missions d'aides, par crainte de déclencher des contentieux avec la sphère privée.

### **Un modèle cognitif ignorant les changements en cours**

Le deuxième volet de notre analyse critique porte sur le modèle cognitif sous-jacent à la mise en place des indicateurs de performance. Toute instrumentation s'appuyant sur des valeurs et représentations, il s'agit ici de les mettre à jour et d'en évaluer la pertinence. On insistera sur le caractère « anachronique » (daté historiquement) et « colonisé » (dominé par les dimensions technico-juridiques) de ces dernières.

#### *Un modèle cognitif « anachronique » ?*

L'action publique instrumentée (par les indicateurs de performance) a pour finalité une modernisation des SEA (meilleures performances économiques et environnementales ; transparence accrue de l'information, régulation améliorée). Si l'ambition réformatrice est louable, le cadre analytique (ou modèle cognitif) qui préside à sa réalisation est plus contestable. Il semble en effet que l'unité de référence pour les instigateurs de la réforme reste

le réseau centralisé et homogène<sup>24</sup> géré par un opérateur unique et structuré dans son fonctionnement par des critères socio-économiques classiques (économies d'échelles, de variété...). Cela est le résultat d'un processus historique se référant à des croyances non contestées (Coutard, Rutherford ; 2009 ; p 7): i) le réseau est la forme la plus performante de fourniture des services « urbains », aux plans économique, socio-spatial et environnemental ; ii) la performance du réseau croît avec sa taille (*i.e.* avec son emprise spatiale, le nombre et la diversité des usagers raccordés) ; iii) la solution aux problèmes créés par les réseaux réside dans les réseaux eux-mêmes (extension plus grande, gestion plus centralisée, sophistication technique accrue).

Cependant, avec la montée en puissance d'une réflexion sur le développement durable, certaines voix dissonantes ont avancé que le métabolisme réticulaire tend à s'opposer terme à terme au métabolisme « écocyclique » vanté par les tenants de la « ville durable ». Aux anciennes logiques de pré-équipement (les réseaux anticipant l'urbanisation) ou de rattrapage (lorsque les espaces déjà construits sont équipés en réseaux) se superposent, des logiques de diversification, portées par la puissance publique : mini-réseaux ou systèmes d'approvisionnement individualisés à l'échelle de la parcelle ou du bâtiment dans des écoquartiers (Leflaive, 2009).

Pour leurs promoteurs, ces systèmes socio-techniques « alternatifs » auraient la vertu de relocaliser, du moins en partie, un métabolisme urbain délocalisé par les réseaux et matérialiseraient de manière plus tangible les liens entre les consommations de services urbains et leurs effets environnementaux (pression sur les ressources et/ou atteintes à l'environnement). Soutenir le développement de ces réseaux alternatifs et décentralisés augmenterait ainsi les performances économiques et environnementales des ensembles urbains et contribueraient plus profondément à leur développement « durable ».

Même s'il est pour l'heure très peu matérialisé sur le territoire français, l'absence de références à ce modèle dans les indicateurs de performance des SEA est troublante. Point d'aboutissement d'un nouveau processus de concertation large et transparent, une série d'indicateurs relatifs à ce modèle alternatif mériterait donc d'être intégrée à la liste déjà établie<sup>25</sup> : cette concertation

---

<sup>24</sup> Coutard et Rutherford (2009) définissent le réseau comme un « ensemble d'équipements interconnectés, planifiés et gérés de manière centralisée à une échelle tantôt locale tantôt plus large et offrant un service plus ou moins homogène sur un territoire donné qu'il contribue ainsi à solidariser » (p 6).

<sup>25</sup> Quitte à supprimer certains indicateurs faisant débat parmi les acteurs concernés afin de ne pas complexifier la procédure de renseignement de cette liste



serait notamment l'occasion de débattre des effets indésirables (risque de refoulement des eaux dans le réseau public, moindres rentrées financières pour l'opérateur central...) et des outils économiques à disposition (frais de déconnexion du réseau centralisé, contrôle des normes de qualité, nouveaux arrangements contractuels...) engendrés par le développement de ces systèmes alternatifs (Leflaive, 2009)

### *Un modèle colonisé par le technico-juridique*

Les SEA constituent une interface importante avec l'environnement, en y puisant la ressource et en y rejetant les eaux usées. Cette dernière semble cependant n'avoir été intégrée qu'à minima dans le conventionnement qui a présidé à l'élaboration des indicateurs de performance. Nous nous concentrerons exclusivement ici sur la question des périmètres de protection de captage (PPC) et/ou des aires d'alimentation de captage (AAC) ainsi que sur la gestion technique de l'assainissement (amont et aval du cycle de l'eau urbain).

Comme l'a montré B. Barraqué (2009), la question des PPC - et plus généralement de la protection de l'eau brute - est au milieu du gué car les actions en termes de « génie environnemental » qui doivent la consolider ne trouvent pas ou peu de portage politique conséquent : le préventif ne s'applique qu'en situation d'urgence alors que prospèrent les solutions curatives et palliatives. Mesurer le degré d'avancement de la protection de la ressource s'avère dans ce contexte bien dérisoire. Plus spécifiquement, la gestion des PPC et des AAC apparaît surdéterminée par un formatage techno-agronomique (relayant les enjeux de pérennité sur un volet coercitif très optionnel), entrant en adéquation avec les intérêts professionnels de différentes filières mais produisant peu d'effets sur la protection de la ressource. La gestion des systèmes hydriques apparaît ainsi colonisée par le médium technico-juridique (Piquette et Wenz ; 2009) et le politique se révèle singulièrement absent alors qu'il pourrait par exemple intervenir via la maîtrise d'usage des sols (J.B. Narcy, D. Zakeossian, 2012) afin de protéger la qualité des eaux brutes

Concernant l'aval du cycle de l'eau urbain, les relations de pouvoir se déplacent également fort peu. La nouvelle architecture institutionnelle impulsée par la DCE qui lie le pouvoir politique et les opérateurs de l'eau consolide même la logique du « structuralisme hydraulique » (Aubin, 2007). A la stratégie de l'offre pilotée par l'ingénierie civile et agro-environnementale répond une gestion des effluents laxiste : les villes externalisent en effet bien souvent les contraintes qu'elle font peser sur la ressource, ces dernières étant alors supportées par les populations

rurales et les régions situées en aval dont les usages de l'eau et du sol sont alors corrélativement réduits. Trop étroitement définies, les normes techniques censées témoigner de la qualité de l'assainissement ne sont actuellement pas en mesure de repérer de telles pratiques<sup>26</sup>. Là encore, le défi de la durabilité, qui se jouera essentiellement dans l'adaptation des villes, réclame une réforme profonde de l'action publique et donc une réorientation des instruments qui la soutiennent au profit d'une vision plus écosystémique et multi-échelles de l'eau urbaine (Pickett, 2004).

### **Une philosophie gestionnaire en butte aux stratégies territorialisées des acteurs de l'eau**

La mise en place des indicateurs découle de la rencontre d'une diversité de problématiques et d'évolutions qui affectent les SEA. Si l'on veut comprendre pourquoi ces indicateurs n'ont produit jusqu'ici que des effets très modérés et pourquoi les perspectives d'amélioration sont faibles, il faut *in fine* revenir à l'analyse en termes de gouvernementalité proposée par M. Foucault (1994) : pour ce dernier les « technologies gouvernementales » ou l'instrumentation, ne se comprennent qu'au regard de leur étroite intrication avec les états de domination et les relations stratégiques. Si l'on adopte une telle posture, on peut comprendre les effets d'inertie et envisager un pilotage public plus réaliste des acteurs de l'eau.

#### *Les effets d'inertie : ressaisir les effets de composition dans le moyen-long terme*

Gouverner, c'est réglementer, taxer, contracter, communiquer, etc. Pour certaines approches académiques, cette dimension est considérée comme peu problématique. Les propriétés de ces instruments, les contraintes liées à leur usage et à l'histoire, les justifications de leur choix, etc., sont traitées comme des enjeux secondaires relevant d'une rationalité de moyens sans portée autonome. La question n'est envisagée que sous un angle fonctionnaliste et l'action publique reste fondamentalement conçue pragmatiquement, comme une démarche politico-technique de résolution de problèmes via des instruments (Lascoumes, Le Galès ; 2005).

---

<sup>26</sup> Comme le font remarquer Canneva et Guérin Schneider (2011, p 222), certaines dimensions « peu valorisantes » comme l'état du réseau d'assainissement et la production des boues d'épuration ont subi un conventionnement restrictif (indice de connaissances des rejets en lieu et place du taux de rejets dans le milieu naturel, abandon des indicateurs relatifs aux taux de production des boues et au taux d'eaux parasites dans les réseaux...) ne renseignant alors que très faiblement sur la qualité de la dépollution des systèmes d'assainissement.

Les approches d'inspiration fonctionnaliste peuvent être dépassées si l'on s'attache tout d'abord à la spécificité des instruments et si l'on rompt avec l'illusion de leur neutralité. Les instruments à l'œuvre ne sont pas de la pure technique, ils produisent des effets spécifiques indépendants des objectifs affichés (des buts qui leur sont assignés) et ils structurent en partie l'action publique selon leur logique propre. L'instrument crée des effets d'inertie qui assurent la robustesse d'une question ou d'une pratique mais cela prend du temps et implique un délai de « composition » avec les pressions extérieures (conflits d'intérêt entre acteurs-utilisateurs, pressions hiérarchiques ou politiques...)

Appliquées au secteur de l'eau, ces réflexions prennent tout leur sens. Indéniablement, la DCE de 2000 et ses normes qualitatives produisent leurs effets. Mais si « européanisation » il y a, elle est le produit d'une négociation préalable entre les fonctionnaires de l'État et les cibles des politiques publiques qui semblent rechercher d'abord et avant tout la poursuite de l'existant. Comme le note Massardier (2011), « si l'on s'arrête aux services publics de gestion de l'eau (SIG) par exemple, chaque État semble mettre en oeuvre les prescriptions européennes en se conformant progressivement aux objectifs drastiques de qualité de l'eau ainsi qu'aux instruments européens de gouvernance (apprentissage et échanges de « bonnes pratiques », régulation par les indicateurs de performance, régulation par les normes, notamment de respect de l'environnement par l'amélioration de la qualité de la ressource, ...). Cependant, les spécificités nationales s'adaptent sans jamais être semblables. Elles sont prises entre, d'une part, la libre administration des collectivités territoriales qui laisse voir une disparité des SIG et de leurs pratiques malgré des principes généraux communs venant du droit européen, et d'autre part, des tentatives de contrôle et d'harmonisation de la gestion de l'eau dans les pays européens grâce à des instruments de régulation bottom/up (benchmarking et régulation) encouragés par l'UE » (p 14). Chaque territoire, en fonction de son histoire, semble donc construire une définition du problème de la « ressource » eau et des instruments pour y remédier en fonction d'une configuration d'acteurs en compétition et de structures institutionnelles qui lui sont spécifiques.

#### *Le benchmarking souple : un bricolage territorialisé à réévaluer*

La faiblesse de « droit sans État » de L'Union Européenne lui demande d'inventer des instruments de diffusion de ses orientations, véritables tentatives de gouvernement à distance. Cependant, prisonnière de la subsidiarité et de la définition floue de ses prescriptions et dépourvue de moyen d'intervention directe sur les territoires, l'Union Européenne assiste impuissante à l'incessant bricolage territorialisé de ses prescriptions. Ce « benchmarking souple » (Massardier, 2011 : p 17) confère une place toute particulière aux experts et « savants », mettant en lumière dans une perspective foucauldienne le fort lien

existant entre technique et savoirs : « Les institutions internationales effectuent un travail de légitimation et d'objectivation de ces orientations, contenus et instruments de politiques publiques, par la production de rapports, de données comparatives dans une logique de classement et de benchmarking, de données statistiques, etc. Leur diffusion est assurée par une forte activité de publication, l'alimentation des médias en données, l'enrôlement d'experts, l'organisation de colloques, de réunions de travail ou de séminaires permettant de socialiser un nombre croissant d'acteurs aux propositions qu'elles formulent » (Hassenteufel, 2005).

Les contournements de la philosophie de la DCE par les acteurs des territoires renvoient à des stratégies qui tentent de trouver des dérivatifs locaux à la directive et contribuent à produire des accords territorialisés entre acteurs de l'eau (notamment les grands regroupements d'usagers). Les indicateurs de performances des SEA doivent alors être réinterprétés au regard de leur mission initiale : ces instruments deviennent autant de technologies de labélisation du « bon » dans un contexte de fragmentation des pouvoirs (Massardier, 2011 : p 17). Ils s'inscrivent donc bien dans une stratégie de « gouvernement par l'exemple » appelant à la « responsabilisation » des acteurs (Foucault, 1994).

## CONCLUSION

Témoignant de l'émergence d'une nouvelle gouvernamentalité des ressources en eau, la mise en place des IP-SEA a pour objectif de répondre à différents enjeux : transparence et performance des pratiques, meilleure régulation du secteur, meilleure information du public etc. En permettant une pseudo-concurrence portant sur la comparaison des pratiques, les indicateurs sont censés conduire les SEA dans un cercle d'amélioration continue. Ils doivent permettre d'identifier et de clarifier les enjeux écologiques et économiques propres au secteur. Les premières évaluations de leurs effets laissent apparaître que ces derniers sont porteurs d'avancées mais aussi de risques et doivent pour cette raison être manipulés avec précaution. La complexité de leur mise en oeuvre et de leur utilisation risque fort de freiner l'efficacité de ces outils. De plus, s'ils produisent des effets (directs et indirects), ils semblent véhiculer, notamment auprès des usagers, une vision apolitique et technique des SEA (Lascoumes et Le Galès, 2005) Or, pour parvenir à une gestion durable de l'eau, l'enjeu est avant tout politique : il s'agit de trouver des compromis entre les différents usagers. C'est donc au final l'enjeu de la régulation qui reste primordial : un régulateur indépendant prenant en charge, parmi d'autres, les fonctions d'autorité morale, d'institutionnalisation continue du secteur et d'assistance et de conseil technique permettrait sans doute de rendre ses indicateurs plus efficaces et pertinents.

## **BIBLIOGRAPHIE**

Aubin D. (2007) « La durabilité de l'eau urbaine aux prises avec la gouvernance à niveaux multiples : quelle place pour la ville ? », *Urbia*, n° 5, p. 29-46.

Barraqué B. et Viavattene C. (2009) « Eau des Villes et Eau des Champs », *Économie rurale*, vol 2, n° 310, p. 5-21.

Canneva G. (2009) *Typologie des services d'eau et d'assainissement en France*, Rapport GEA /Agroparistech, 33 p

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

Canneva, G., Pezon, C., (2008) « Des communes aux communautés, la révolution invisible des services d'eau en France », *Flux*, vol 74, p. 56-67.

Canneva G., Garcia S., Guérin-Schneider L., (2004) « La production de comptes dans les contrats pour la collectivité ou de négociation pour le délégataire ? », *Les Cahiers de Recherche du GEA*, n°2, pp.1-47.

Chauchefoin, P. (2002) « De l'eau à tout prix ? », *Document de travail*, Faculté de Sciences Economique de Poitiers, Laboratoire CRIEF-TEIR, pp 1-12.

Chauchefoin, P. (2008) « Actifs spécifiques et contraintes organisationnelles dans les services d'eau et d'assainissement », *Document de travail*, Faculté des sciences économiques de Poitiers, Laboratoire CRIEF-TEIR, pp. 1-15.

Cour des comptes (1997) *La Gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement*. Rapport public particulier, Cour des comptes, Paris

Cour des comptes (2003) *La Gestion des services publics d'eau et d'assainissement*. Rapport public particulier, Cour des comptes, Paris

Cour des Comptes (2010) *Les instruments de la gestion durable de l'eau*, rapport public annuel.

Coutard O. et Rutherford J (2009) « Les réseaux transformés par leurs marges : développement et ambivalence des techniques décentralisées », *Flux*, vol 2-3, n° 76/77, p. 6-13.

Desrosières A. (2001) « Entre réalisme métrologique et conventions d'équivalence : les ambiguïtés de la sociologie quantitative », *Genèses*, vol 2, n° 43, p. 112-127.

Destandau F. et Rozan A. (2008) « Enseignements de la théorie économique pour répondre à l'enjeu de la dérogation dans la directive cadre », *Ingenieries*, n°55, p 3-12.

Flory JC. (2003) *Les redevances des agences de l'eau, Enjeux, objectifs et propositions d'évolution dans la perspective de la réforme de la politique de l'eau*, rapport.

Garcia S., Boyer M., (2002) *Organisation et réglementation des services publics d'eau potable et d'assainissement en France*, rapport de projet, CIRANO, Montréal pp. 1-39

FNCCR (2010) *Analyse comparative de 31 services d'eau potable*, département eau & assainissement.

Guérin-Schneider L., Nakhla M., (2003) « Les indicateurs de performance : une évolution clef dans la gestion et la régulation des services d'eau et d'assainissement », *Flux*, vol 52-53, p. 55-68.

Hache E. (2007) « La responsabilité, une technique de gouvernementalité néolibérale ? », *Raisons politiques*, vol 4, n° 28, p. 49-65.

Hassenteufel P. (2005) « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, n° 1, p. 113-132.

Haut Conseil du secteur public (1999) *Quelle régulation pour l'eau et les services urbains ?*, La documentation française, p.1-33.

Institut de la Gestion Déléguée (2004) *Indicateurs de performance eau potable et assainissement : « pour une liste commune »*, Rapport de groupe de travail, pp.1-52.

Lasmoumes P., Le Galès P.(Eds) (2005) *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences PO.

Leflaive X. (2009) « Conditions de déploiement des systèmes d'eau urbains alternatifs », *Flux*, vol 2-3 n° 76-77, p. 62-70

Lorrain, D. et Guérin-Schneider, L. (2002) « Note de recherche sur une question sensible. Les relations puissance publique – firmes dans le secteur de l'eau et de l'assainissement », *Flux*, vol 2-3, n°52, pp. 35-54.

Lorrain, D. (2003) « Les quatre compétitions dans un monopole naturel. Qu'est-il en train d'arriver au secteur de l'eau ? », *Flux*, vol 2-3, n° 52, pp. 69-86.

Marin-Lagardette, J-L. (2009) *Vademecum de l'eau*, Edition Johanet , Paris.

Martinand, C. (2001) *La Maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux*. Rapport du Conseil économique et social, Journaux officiels, Paris.

Massardier, G. (2011) « Des transferts de politiques publiques en eaux troubles méditerranéennes. Les arrangements territorialisés de la gestion de l'eau », *Pôle Sud*, vol 2 n° 35, p. 7-20.

Matheu, M. (2002) « La régulation des services publics en réseaux ou la lente émergence d'une innovation majeure », *Entreprises et histoire*, vol 3, n° 30, p. 115-135.

Merrien, F-X, (1999) « La nouvelle gestion publique : un concept mythique », *Erudit, Lien social et Politiques*, n° 41, p. 95-103

Foucault M. (1994) *Dits et écrits (1954-1988)*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque des Sciences humaines », 4 tomes.

Foucault M. (2004), *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France, 1978-1979*, Paris, Gallimard/Seuil, coll. « Hautes Études ».

Narcy JB, Zakeossian D. (2012) « Au-delà de l'ingénierie agronomique, inscrire la politique des aires d'alimentation de captage dans l'aménagement et le développement territorial », *Pour*, n° 213

ONEMA & ASCONIT (2009) *Recensement et analyse critique d'indicateurs dans le domaine de l'eau*, rapport final, pp. 2-165.

Pezon C. et Canneva, G. (2009) « Petites communes et opérateurs privés : généalogie du modèle français de gestion des services d'eau potables », *Espaces et sociétés*, n° 139, pp. 21-38.

Pezon, C. (2002) « La dérégulation discrète de la distribution d'eau potable en France et l'émergence d'un nouvel acteur collectif : les abonnés », *Flux* vol 2-3, n° 48-49, pp. 62-72

Pickett S.T.A., M.L. Cadenasso et J.M. Grove (2004) « Resilient cities: meaning, models, and metaphor for integrating the ecological, socio-economic, and planning realms », *Landscape and Urban Planning* vol 69, p. 369-384

Piquette E. et Wintz M. (2009) « L'eau : ressource unique et gestion éclatée », *Économie rurale*, vol 2, n° 310, p. 74-91.

Salviotti, M. (2012) *Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement. Panorama des services et de leurs performances*, Rapport de l'ONEMA, 83 p

Tavernier, Y. (2001) *Rapport d'information n° 3081 déposé par la commission des finances en conclusion des travaux d'une mission d'évaluation et de contrôle par M. Tavernier sur le financement et la gestion de l'eau*, Assemblée nationale, Paris

Urio, P. (1998) « La gestion publique au service du marché », in M. Hufty (éds), *La pensée comptable : État, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*, PUF et Les nouveaux Cahiers de l'IUED, Paris et Genève, 91-124.