

LA GESTION DÉLÉGUÉE D'UN COMPLEXE AQUATIQUE

Le service public à l'épreuve de stratégies particularistes

Le service public peut-il être assuré quand sa gestion est confiée au secteur privé? Le secteur privé peut-il subsister quand il doit prendre en compte des intérêts généraux? Quelles sont les stratégies des uns et des autres pour surmonter les obstacles, trouver des compromis et tirer leur épingle du jeu? L'étude d'un cas de délégation de service public (DSP) appliquée à un complexe aquatique permet aux auteurs de révéler le poids que peuvent avoir des stratégies sectorielles face à l'intérêt général. La capacité à exploiter des opportunités de situation et à défendre des intérêts acquis se nourrit parfois de l'inexpérience des fonctionnaires et de l'incompétence des élus. Se constitue alors un véritable réseau, qui organise concrètement la DSP, délégation toutefois protégée de toute dérive morale grâce à son statut particulier. Une manière d'aborder un débat plus général: quelle dimension contractuelle, pour la gestion publique de secteurs industriels et commerciaux?

PAR **Cédric RICHET** ET **Bastien SOULÉ**, CENTRE DE RECHERCHE SUR LES ACTIVITÉS PHYSIQUES ET SPORTIVES,
UNIVERSITÉ DE CAEN, BASSE-NORMANDIE

Cette recherche vise à comprendre la gestion déléguée de service public d'un complexe aquatique de sport-loisirs. Elle s'attache à identifier les stratégies d'intervenants nombreux et disparates, qui se rassemblent pour concourir à un projet commun, d'intérêt général : l'apprentissage et le perfectionnement de la natation, mais aussi la détente et le jeu. L'ensemble produit une indéniable complexité sociale, génératrice d'effets non désirés. En découvrant, grâce à une étude de cas, les intérêts sectoriels des acteurs engagés dans ce processus, il est possible de mieux saisir les origines de certaines difficultés inhérentes à ce mode de gestion.

En proportion croissante, des services publics sont fournis à la population française par l'intermédiaire d'entreprises privées : la distribution de l'eau, les transports urbains ou encore la restauration collective sont ainsi concernés (MÉNARD & SAUSSIER, 2003). Cet apparent paradoxe touche aussi les domaines culturel et sportif. Les impératifs budgétaires et l'intensification de la concurrence ont ainsi contribué à transformer les musées en organisations hybrides évoluant entre service public et insertion dans le marché (TOBELEM, 2005). De même, de plus en plus d'équipements sportifs sont concernés par ce transfert de responsabilité : nombre de complexes aquatiques de sport-loisirs (CASL) sont désormais gérés sous la forme d'une délégation de service public (DSP). En 2001, une quarantaine de ces équipements étaient confiés aux soins de gestionnaires privés (1). Le marché semblait alors en pleine croissance ; de nombreux appels d'offres étaient en cours, qu'avaient lancés des maires séduits par ce mode de gestion à la frontière du public et du privé.

À chaque fois qu'un contrat matérialise la rencontre entre ce choix de gestion et un équipement aquatique, de nombreuses parties prenantes (2) se voient dans l'obligation de concourir à un projet à la fois commun et d'intérêt général : l'apprentissage et le perfectionnement de la natation, mais aussi la détente et le jeu dans l'eau. L'ensemble est constitutif d'une certaine complexité sociale.

En effet, les intervenants, qui œuvrent à apporter un service public dans un contexte d'interdépendance, n'en font pas moins montre d'intérêts divergents. Il en résulte des stratégies particularistes, des conflits, ainsi que le détournement de certaines règles. L'identification de ces écarts aux prescriptions, parfois suffisamment prégnants pour mettre la gestion d'un équipement d'intérêt général en grande difficulté, permet de mieux comprendre les difficultés inhérentes à la mise en œuvre d'une DSP.

Dans un premier temps, nous construirons l'objet de cette étude, sur les plans conceptuel et contex-

tuel. Puis, nous précisons notre cadre théorique, la problématique adoptée ainsi que la méthodologie qui en découle. Enfin, nous présenterons les résultats d'une étude de cas.

UN PARTENARIAT PUBLIC/PRIVÉ POUR DE NOUVEAUX USAGES AQUATIQUES

Dresser le contexte de l'étude consiste essentiellement à décrire deux phénomènes : la transformation des piscines traditionnelles en CASL, et la délégation des services publics à caractère éducatif et socio-économique, délégation qui fait écho à des besoins d'efficacité et de qualité exprimés par les collectivités territoriales.

Les complexes aquatiques de sport-loisirs

Jusqu'aux années 1970, les piscines sportives dominent en France. Ces équipements standards sont issus de programmes d'État (3) qui ont permis d'équiper tout le territoire, à moindre coût pour les municipalités, afin de permettre l'enseignement obligatoire de la natation à l'école et d'encourager la natation sportive. Un objectif utilitaire a présidé à ces investissements, laissant peu de place aux fonctions récréatives et sociales. À la fin des années 1980, le concept de CASL – qui rompt avec la conception traditionnelle des piscines – entend répondre à la diversification des besoins.

• Une demande évolutive

Dans les années 1980, les aspirations sportives du public évoluent, modifiant le rapport à la pratique, de plus en plus envisagée sous l'angle du loisir et du bien-être. À côté des adhérents aux fédérations sportives, le pratiquant auto-organisé, qui était jusque-là un simple usager, tend à devenir le client d'une offre sportive diversifiée (AUGUSTIN, 1995). Dans les piscines, la natation sportive et sécuritaire (tournée vers l'apprentissage et le perfectionnement) côtoie dès lors une demande de natation hygiénique (objectifs de forme, de santé, de bien-être et d'esthétique) et de « natation plaisir » (orientée vers la détente, la convivialité et le ludisme).

• La recherche d'équilibres financiers

Les dépenses annuelles de fonctionnement d'une piscine couverte représentent 8 à 15 % de son coût de construction (AUGUSTIN, 1995), dont 50 % pour le personnel. Au-delà de ce coût d'exploitation élevé, le problème de la rentabilité se pose d'autant plus que les tarifs sociaux pratiqués se traduisent par des recettes

(1) *La Lettre de l'Économie du Sport*, n° 578.

(2) Communes et autres établissements publics de coopération intercommunale, sociétés privées marchandes ou industrielles, architectes, entreprises du bâtiment, associations, éducateurs sportifs et enseignants.

(3) Un effort national de programmation sans précédent a marqué les années 1960 et 1970 (programme « 1 000 piscines »), pour aider les communes à répondre à une forte demande scolaire et associative, et pour leur permettre de surmonter des investissements financiers conséquents.

généralement faibles. Enfin, la crise de l'énergie (fin des années 1970), puis les décrets sur l'hygiène et la sécurité (1981), pèsent fortement sur ces structures. Bref, en raison d'un usage trop restrictif sur le plan temporel et trop exclusif sur le plan de la clientèle, les piscines traditionnelles sont considérées comme de véritables «gouffres financiers».

Par ailleurs, trente ans après le programme «1 000 piscines», une rénovation s'impose, afin non seulement de remettre en état un parc austère, mais aussi d'en augmenter l'attractivité en l'adaptant à la demande de qualité et de diversité émanant du public (AUGUSTIN, 1995). Pour répondre à la segmentation des clientèles, la panoplie des installations s'agrandit : certaines piscines restent construites sur des bases traditionnelles, mais d'autres font l'objet de recyclages et de réhabilitations, avec adjonction de vagues, de toboggans, de bassins d'eau chaude et de jets hydromassants (AUGUSTIN, 1995). Des services annexes (solariums, saunas, hammams et jacuzzi) font aussi leur apparition.

Cette diversification de l'offre vise aussi, dans une certaine mesure, des équilibres financiers. La fréquentation des piscines «sports et loisirs» est en effet supérieure à celle des piscines traditionnelles : ainsi, certains cas de restructuration ont entraîné un triplement de la fréquentation (VIGNEAU, 1998). Dès lors, sans pour autant s'avérer rentables, les CASL ne semblent plus constituer inéluctablement des gouffres financiers (VIGNEAU, 1998, 74).

• *La nécessité de nouveaux modes de gestion*

Une dynamique locale présidant désormais à la plupart des projets (AUGUSTIN, 1995), la piscine publique devient un lieu de cristallisation de points de vue, sous les feux croisés de multiples enjeux : éducatifs, culturels, sociaux, identitaires, territoriaux, économiques et emblématiques (BESSY, 2002). À en croire BAYEUX et CRANGA (2002), la cohabitation des clubs, de la natation scolaire et du public payant serait souvent conflictuelle, l'appropriation de l'espace par chacun de ces publics s'effectuant souvent au détriment des catégories voisines.

Pour régler de telles antinomies, les collectivités territoriales doivent développer un management sophistiqué, permettant une bonne cohabitation des usagers et des intérêts. Ne disposant pas toujours de la culture adéquate, certaines municipalités abandonnent la régie municipale et optent pour la création de sociétés d'économie mixte (SEM) ou pour une gestion déléguée (4). Dans les années 1990, le recours à des entreprises spécialisées dans la gestion déléguée des CASL est, du reste, en plein essor (5).

Ce choix peut être situé dans le cadre du dilemme *make or buy* : les municipalités sous-traitent de la sorte

la gestion de leurs CASL, par le biais d'une subvention accordée à un délégataire (voir chapitre suivant). Ce faisant, elles s'exposent à perdre leur maîtrise sur les prises de décision. Le coût de la contractualisation intègre donc non seulement la subvention, mais aussi le risque de comportements opportunistes de certains opérateurs commerciaux. Ce risque est toutefois atténué par le contrat, qui stipule la nature de la mission de service public incombant au délégataire, ainsi que par diverses sanctions légales à la disposition du déléguant (MÉNARD & SAUSSIER, 2003; AUBY, 1995). Pour les collectivités, l'avantage réside dans le fait d'externaliser la mission de gestion vers des partenaires dépositaires d'une expertise en matière de commercialisation, de maintenance et d'animation. Outre les économies d'apprentissage ainsi réalisées (MÉNARD & SAUSSIER, 2003), dans un contexte d'industries de services marqué par l'évolution rapide des technologies, les opérateurs privés ont une compétence particulière, qui leur permet de satisfaire à la nécessaire adaptation du service public.

La délégation de service public

Le type de partenariat incarné par la DSP n'est pas nouveau : au XII^e siècle, les termes d'affermage et de concession, toujours en cours dans la terminologie juridique de la DSP, existaient déjà (PEZON, 2000; GUÉRIN-SCHNEIDER, 2001). C'est, du reste, la concession qui a permis à la France du XIX^e siècle de mettre en place son infrastructure ferroviaire, ainsi que les ouvrages de production et de distribution de l'eau, du gaz et de l'électricité. Après un déclin de cette pratique pendant l'entre-deux-guerres, la concession retrouve à l'heure actuelle une place importante parmi les différentes modalités de gestion des services publics (AUBY, 1995).

Aux termes de l'article 38 de la loi Sapin du 29 janvier 1993, la DSP est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire (privé ou public) dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service (RICHER, 1999). À charge, donc, pour les entreprises délégataires, de se rémunérer sur la perception des recettes des entrées, des animations, des leçons et des services qu'elles dispensent. Pour autant, le compte d'exploitation des délégataires ne peut s'équilibrer sans la subvention fixe – négociée en début de contrat avec la collectivité – au titre de l'accueil des scolaires et des clubs, et en contrepartie du tarif social imposé par la collectivité pour l'accueil du grand public. Variant de quelques dizaines de milliers à 300 000 euros par an, le montant de cette subvention représente évidemment un levier central de la négociation.

(4) Un quart des projets aquatiques relevait ainsi de la DSP en 2001 (*La Lettre de l'Économie du sport*, n° 578, 4 juillet 2001).

(5) Dans ce secteur, la plupart des entreprises délégataires ont été créées récemment : Récréa ou Gesclub en 1989; Vert Marine en 1992; Segap en 1993; Prestalis en 2000...

L'enjeu consiste, de fait, à créer une « opportunité d'affaires » (VERSTRAETE & FAYOLLE, 2005). Pour ce faire, il faut rendre solvable une demande *a priori* non-solvable, du fait de la vocation sociale et pédagogique des piscines traditionnelles. Les déficits d'exploitation supportés par les municipalités ont ainsi pris la forme d'une subvention accordée à l'entreprise délégataire. Cette subvention constitue une compensation, puisque des contraintes sont imposées au délégataire pour que subsiste la mission de service public; la solvabilité est ainsi obtenue par la combinaison de ce flux financier et de la recette réalisée.

L'irruption d'entreprises privées dans la gestion d'équipements publics constitue un sujet sensible pour les défenseurs du service public. Leur méfiance s'alimente « d'histoires qui ont mal tourné » entre déléguant et délégataire : économies sur la maintenance menaçant l'intégrité de l'équipement, renégociations financières en cours de contrat, tarifications à la hausse... Le délégataire est toutefois soumis à des règles propres à l'organisation du service public, y compris dans sa relation avec les usagers. Pour les élus, cette disposition constitue un argument de choix justifiant le passage à la DSP. Par ailleurs, la mise en place de partenariats public/privé permet de répartir les risques de gestion : les pouvoirs publics se chargent des décisions politiques, tandis que les opérateurs privés assument les risques d'exploitation, tant techniques que commerciaux (6).



[...] la transformation des piscines traditionnelles en complexes aquatiques de sport-loisirs. (La nouvelle piscine municipale des Lilas)

© Sébastien OrdiarREA

Le cas du « Lagon bleu »

Le site retenu pour la réalisation d'une étude de cas est le « Lagon bleu » (7). Cet équipement dispose d'atouts indéniables : une situation géographique privilégiée, de nombreux équipements et une grande capacité d'accueil (tableau 1).

« Lagon bleu » est le nouveau nom de la piscine municipale, inaugurée en 1968 et considérée comme un exemple en matière d'animation et d'enseignement de la natation. L'historique de l'établissement laisse entrevoir de nombreux travaux de rénovation et de modernisation, témoins d'investissements importants de la part de la municipalité. Cet engagement était destiné à maintenir, malgré un déficit chronique, un certain niveau d'animation permettant d'honorer une réputation de station balnéaire. Un constat finit cependant par s'imposer : l'exploitation, déficitaire, pénalise la collectivité (augmentation régulière des charges, résultats en baisse, subvention en hausse et frais de fonctionnement en nette inflation). La gestion déléguée offrant l'avantage d'un compromis entre privatisation et mise en œuvre d'un service public, le Conseil municipal opte en 1997 pour le passage à la DSP.

Plusieurs acteurs impliqués dans une mission de service public

Le contrat de DSP réunit deux entités juridiques : la municipalité et le groupement ElectrovaneX/Anima 2000. Belleville-les-Bains conçoit le service public, confie sa réalisation au délégataire et en contrôle

(6) Cette répartition repose sur une conception marchande de la concession, telle qu'elle était pratiquée pendant la deuxième moitié du XIX^e siècle. Depuis l'entre-deux-guerres, des modes organisationnels plus souples (comme l'affermage) ont été créés pour soulager le délégataire

d'une partie de ses charges (en investissement, notamment) (PEZON, 2000).

(7) Afin de respecter l'anonymat des acteurs, les noms présentés dans cette étude sont fictifs.

Situation	Belleville-les-Bains, station balnéaire, 15 000 habitants, 100 000 visiteurs/an
Année d'ouverture	1999
Maîtrise d'ouvrage	Mairie de Belleville-les-Bains
Investissement (réhabilitation)	2,2 millions d'euros, révisé à 2,8 millions d'euros (1,6 million d'euros apportés par la mairie, 600 000 euros par Electrovanex et 600 000 euros d'emprunt)
Installations	1 bassin sportif couvert de 25mx15m ; 1 bassin ludique couvert de 150 m ² avec pataugeoire, contre-courant et geysers ; 1 espace détente avec sauna, jacuzzi et hammam ; 1 toboggan avec réception séparée ; 1 bassin sportif extérieur de 25mx15m ; 1 pataugeoire extérieure ; 1 restaurant
Mode de gestion	DSP par voie de concession/affermage (déléataire rémunéré sur les redevances des usagers et prenant en charge une partie des investissements liés au bâti)
Fermier	Electrovanex
Co-traitant	Anima 2000
Durée du contrat	12 ans
CA (2002)	346 100 euros
Subvention (2002)	134 600 euros
Charges (2002)	Fluides : 1 700 euros / Personnel : 373 100 euros / Promotion : 21 000 euros / Maintenance : 700 euros / Autres charges : 48 800 euros / Impôts et taxes : 6 100 euros
Résultat (2002)	29 300 euros
Effectif	15 à 17 hors saison et 23 à 25 en pleine saison
Fréquentation	Environ 200 000 entrées par an
Clientèle	29 écoles primaires, 3 collèges, 3 lycées, pompiers et police, 4 associations Un public familial et sportif
Tarif d'entrées	Individuel, adulte : 3,5 euros (4,2 euros pour les non-résidents, 5 euros l'été) Individuel, enfant : 3,1 euros (3,7 euros pour les non-résidents, 4 euros l'été)
Concurrence	3 Centres de Thalassothérapie À venir : 2 piscines dans un rayon de 20 km

Tableau 1 : Fiche signalétique du « Lagon bleu »

l'application. Via une convention de sous-traitance, Electrovanex et Anima 2000, deux sociétés distinctes, se sont réunies pour l'occasion. La première est spécialisée dans l'ingénierie technique, tandis que la seconde anime le site. Mais d'autres acteurs sont concernés par la gestion de la piscine. Electrovanex s'est associée avec un cabinet d'architecture pour entreprendre des travaux de rénovation visant à transformer la piscine municipale en CASL. Enfin, conjointement aux maîtres nageurs sauveteurs (MNS), l'Éducation Nationale élabore le programme de natation scolaire. Le management du site est donc conditionné par la collaboration d'acteurs provenant d'horizons fort différents. Le tableau 2 offre une vision synthétique de ces missions contractuelles.

(8) « Notre conclusion est que les problèmes, quand ils existent, sont moins dus au mode de gestion, qu'à la maîtrise insuffisante de la gestion proprement dite » (AIRES, 2002, 77).

DES DIFFICULTÉS DE MISE EN ŒUVRE

Les raisons du caractère problématique de la DSP des loisirs sportifs tournent généralement autour d'une mauvaise maîtrise de la procédure et de contrats défaillants.

Le contrat : une cible privilégiée pour expliquer les dysfonctionnements

L'Association pour l'Information et la Recherche sur les Équipements de Sport et de loisirs (AIRES) a dressé un diagnostic peu flatteur de la gestion déléguée des équipements sportifs publics (AIRES, 2002). D'après elle, la procédure de mise en place de la DSP est mal maîtrisée (8), du fait de l'inexpérience des personnels, de l'insuffisante information des différents publics concernés, d'une formation déficiente des cadres territoriaux, de la mauvaise rédac-

Acteurs	Missions
Mairie	Concevoir un service public en rapport avec les besoins des administrés Assurer la maîtrise d'ouvrage et la réglementation tarifaire Contrôler l'exercice du service public en exigeant la remise de comptes rendus financiers, techniques et d'activités Informers les usagers sur les termes du contrat Verser au fermier une subvention d'exploitation Prévoir des sanctions en cas de défaut de continuité, de sécurité et d'égalité du service
Architecte	Concevoir les équipements en conformité avec l'évolution des pratiques et des normes de sécurité, selon un programme déterminé avec la collectivité publique
Electovanex	Assurer la gestion technique des installations, la maintenance et le renouvellement des équipements techniques, la fourniture des énergies, de l'eau et des produits de traitement Prendre en charge la gestion financière et administrative du contrat Présenter le rapport des comptes et le rapport d'activité annuel à la Mairie Redistribuer les excédents au co-traitant Payer à la mairie une redevance annuelle pour la location de l'équipement
Anima 2000	Assurer la direction de l'équipement, l'accueil du public et la vente des prestations Animer, enseigner et garantir la sécurité des usagers par la surveillance des bassins Maintenir la propreté des locaux (entretien quotidien, respect des règles d'hygiène) Accueillir les associations et les scolaires
Éducation Nationale	Mettre en œuvre les programmes d'enseignement Élaborer le projet pédagogique avec les MNS Planifier la fréquentation scolaire de la piscine avec le directeur de site

Tableau 2 : Missions des acteurs contractuels au sein du « Lagon bleu »

tion des contrats (9), de cahiers des charges lacunaires et d'une confusion entre DSP et privatisation. Le fonctionnement des équipements en DSP est par ailleurs décrit comme polémique: des conflits d'usages sont induits par l'intensification de l'utilisation des équipements et l'augmentation des pratiques de loisir; l'esprit du service public est transgressé à travers la dérive des tarifs, destinée à combler les déficits d'exploitation.

Une perspective d'analyse organisationnelle

Plutôt que de cristalliser l'analyse sur l'incompétence du maître d'ouvrage (en l'occurrence, la municipalité) et l'inadaptation des contrats, nous faisons l'hypothèse que les problèmes qui se posent sont avant tout inhérents au mode de gestion lui-même. Celui-ci place en effet une multitude d'acteurs en situation d'interdépendance, alors qu'ils sont porteurs d'intérêts divergents et de logiques d'action contradictoires, parfois opposées à l'intérêt général censé présider à tout service public. Si la DSP constitue une situation difficile à maîtriser, c'est parce qu'elle est chargée d'enjeux, à tous les stades de la gestion déléguée: conception, réalisation, utilisation, suivi et contrôle.

(9) « Quand une installation gérée en DSP ne donne pas satisfaction en matière de tarifs, de créneaux horaires ou de qualité de service, l'explication se trouve souvent dans le contrat » (AIRÈS, 2002, 75).

• La DSP au « Lagon bleu »: entre organisation hybride et alliance bancaire

Le réseau d'acteurs impliqués dans la gestion déléguée du « Lagon bleu » forme une organisation hybride, mixant des logiques associatives, de service public et commerciales (BAYLE, 2005). En l'absence d'un véritable objectif fédérateur, le fonctionnement de ce type d'organisation implique des logiques d'action ambiguës, des rationalités multiples, la nécessité de gérer certains compromis, ainsi qu'un opportunisme développé (RAMANANTSOA & THIÉRY-BASLÉ, 1989). Les divergences d'intérêt et les jeux de pouvoir informels prenant le dessus, on peut aussi qualifier l'organisation étudiée d'alliance bancaire (MINTZBERG, 1989): des accords temporaires permettent de mettre le conflit en sourdine, tolérance mutuelle oblige, sans pour autant l'éradiquer: celui-ci demeure, latent, mais persistant.

• La nécessaire prise en considération des conflits et du jeu politique

Au sein d'une organisation, selon Mintzberg (1989), les conflits, synonymes d'une irruption du politique qui tend à parasiter les modes « normaux » de coordination, relèvent du pathologique. On ne peut qu'adhérer au postulat selon lequel une organisation rongée par les conflits tend à se révéler peu efficace. Toutefois, il convient également d'être conscient du fait qu'au sein des organisations, le conflit et l'opportunisme sont omniprésents. De

par son existence même, l'organisation crée le conflit; le conflit lui est endogène (DELAVIÈRE, 2003), notamment parce qu'il existe rarement un seul objectif transcendant les intérêts particuliers. En effet, une organisation n'a pas, naturellement, d'objectifs: ceux-ci sont définis par la direction. Chacun n'en poursuit pas moins des objectifs individuels, pour certains convergents, pour d'autres divergents par rapport aux objectifs propres à l'organisation et par rapport à ceux des autres acteurs (10) (MORIN & DELAVALLÉE, 2000). Les buts ne pouvant être ni totalement partagés, ni hiérarchisés de manière identique, ils font l'objet de négociations, de marchandages, de luttes de pouvoir et d'influence.

gique (CROZIER & FRIEDBERG, 1977) et le cadre théorique de l'action organisée (FRIEDBERG, 1993; FRIEDBERG, 1994) permettent dès lors de découvrir la rationalité instrumentale des acteurs et de mettre en évidence leur adaptation à cet ensemble de contraintes et d'opportunités. À l'intérieur d'un cadre formel (la loi Sapin), les acteurs – qui ne se réduisent pas à des fonctions abstraites et désincarnées – disposent d'une marge de liberté qu'ils utilisent de façon stratégique pour servir des intérêts individuels, et aussi des intérêts collectifs. L'action collective pose donc le problème de l'intégration de comportements divergents. Certes, l'interdépendance des acteurs rend leur coopération



Aujourd'hui encore, primes et leçons individuelles restent un argument de poids dans les revendications des maîtres nageurs sauveteurs ... (Cours de natation dans une piscine de Paris en 1933)

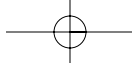
• *Un cadre théorique et problématique*

Le contrat de DSP a vocation à garantir et à contraindre les agissements au sein du système. Néanmoins, il ne constitue que le point de départ d'un jeu social dont la dynamique est assurée par des zones d'incertitude. Nous entendons observer la manière dont chaque acteur contractuel de la DSP au « Lagon bleu », confronté aux contingences de la situation, cherche à « tirer son épingle du jeu ». L'analyse straté-

indispensable, mais ceux-ci n'en continuent pas moins, pour toutes sortes de raisons, à poursuivre des intérêts divergents. L'ordre local est ainsi le résultat – toujours provisoire et contingent – d'une construction sociale.

Ce modèle d'analyse est particulièrement adapté au cas des organisations hybrides, au sein desquelles le jeu autour des zones d'incertitude est intense. De plus, le système de gestion déléguée du « Lagon bleu » constitue un réseau d'organisations; or les développements les plus récents de la pensée de Friedberg privilégient précisément l'analyse des « processus par lesquels sont stabilisées et structurées les interactions entre un ensemble

(10) Dans toute organisation, les acteurs en présence sont le plus souvent à la fois partenaires et adversaires.



d'acteurs placés dans un contexte d'interdépendance stratégique» (FRIEDBERG, 1993, 15). Le regard se situe, dès lors, bien au-delà de l'organisation, au sens classique de ce terme.

MÉTHODOLOGIE

Des observations ont été réalisées pendant deux ans au «Lagon bleu», ce qui nous a permis de bénéficier de la confiance des personnels en poste, confiance qui a facilité l'accès à des documents clés et la réalisation d'entretiens enrichissants. Diverses sources d'information

Un guide d'entretiens a été construit de façon à identifier concrètement les problèmes rencontrés par les acteurs dans l'accomplissement de leur mission. Ce référentiel devait nous guider vers la découverte des ressources organisationnelles (mais aussi des zones d'incertitude) que les acteurs cherchent à préserver ou à conquérir. Dévoiler les conflits et les alliances structurant le jeu au sein du système local faisait également partie de nos préoccupations. Le matériau recueilli (documents et entretiens retranscrits) a subi un examen syntaxique visant à mettre en valeur les éléments se rapportant à l'analyse stratégique: objectifs, enjeux, règles, conflits, alliances, zones d'incertitude, etc.

Acteur collectif	Concepteurs du service public	Acteurs chargés de la réalisation du service public
Commune	Secrétaire général Contrôleur de gestion Adjoint chargé des relations	
Société délégataire Electrovanex	Responsable de l'exploitation technique	Technicien
Société co-traitante : Anima 2000	Responsable de Région	Directeur de la piscine (deux entretiens) Coordinateur
Inspection académique	Conseiller pédagogique	

Tableau 3 : Échantillonnage des acteurs interviewés

ont été mises à contribution. La méthode documentaire a été appliquée en premier lieu à la recherche de «traces» et de données manifestant des états et des phénomènes (BEAUD & WEBER, 1997). L'analyse des archives municipales a été particulièrement poussée, permettant de se familiariser avec le site, son historique et les enjeux de la situation locale.

Dix entretiens semi-directifs ont ensuite permis de saisir le sens que les acteurs donnent à leur action. D'une durée moyenne de deux heures, ces interviews ont été menées auprès d'un échantillon visant une représentativité fonctionnelle (tableau 3). En partant du directeur du complexe, les acteurs du contexte d'interconnaissance ont progressivement été identifiés. La sélection ne s'est donc pas faite en amont, mais par un effet de «boule de neige» (HUBERMAN & MILES, 1991). Ainsi, certains acteurs *a priori* centraux n'ont pas été retenus, car étant par trop éloignés de l'action (11).

(11) C'est le cas du responsable du service Éducation, Sport et Culture de la municipalité, volontairement « oublié » parce qu'il ne maîtrisait pas suffisamment le dossier « Lagon bleu », du fait de sa récente mutation.

RÉSULTATS

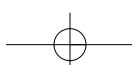
Un système d'action qui s'organise

Au fur et à mesure de l'avancement de l'enquête, ont émergé des relations privilégiées entre acteurs, constitutives d'un réseau, lequel organise concrètement la DSP.

Un bien commun situé au carrefour de stratégies sectorielles

Bien que participant à un projet de service public, les différents acteurs impliqués disposent chacun de leur stratégie propre. Partant, leur conduite prend du sens, dès lors qu'on la relie à des opportunités de gains et/ou de pertes.

De même, la clientèle de la piscine et les quelques associations utilisatrices ont fait l'objet d'une approche indirecte, via les autres acteurs interrogés et les archives consultées.



- *La protection des intérêts des maîtres nageurs sauveurs (MNS)*

À l'époque de la gestion municipale, un système de rémunération comprenant des primes et des prestations pédagogiques individuelles garantissait aux MNS des revenus plus confortables qu'actuellement. Deux raisons essentielles ont conduit à l'abandon de ce système, en 1996 : il était anormal d'offrir une prime sur un chiffre d'affaires pressenti ; la facturation des leçons individuelles n'arrangeait en rien les déficits enregistrés. De plus, l'utilisation de lignes d'eau, équipement public, à des fins personnelles générait un flou juridique.

Au moment de la procédure d'appel à concurrence pour la gestion en DSP, les MNS, se sentant dépossédés de leur pouvoir (12), ont tenté (sans succès) de s'approprier la direction du site. Selon un cadre d'Anima 2000, ils voulaient ainsi protéger ce qui restait de leurs acquis, voire reconquérir une position centrale dans la gestion de l'équipement. Aujourd'hui encore, primes et leçons individuelles restent un argument de poids dans les revendications des MNS, nostalgiques de la période faste de leur vie professionnelle. La lutte se poursuit d'ailleurs entre les MNS et Anima 2000 (leur nouvel employeur), constituant un réel souci pour cette entreprise : la menace d'une grève du personnel y est prise très au sérieux, d'autant que l'arrêt du service public qui en découlerait est fortement redouté (des sanctions sont en effet prévues en cas de non-respect du principe de la continuité du service public). Pour défendre leurs intérêts, les MNS se focalisent sur des valeurs éducatives et sécuritaires, manifestant, du même coup, des résistances à l'innovation et à la DSP. Ainsi, pour cette corporation, le service public constitue un alibi défensif.

- *Des co-contractants loin de l'entente cordiale*

Généralement, la compréhension des effets produits par une zone d'incertitude sur la conduite des acteurs met en lumière leur stratégie. Ainsi, la Ville, d'un côté, et Electrovanex/Anima 2000, de l'autre, profitent du flou contractuel pour se rejeter mutuellement la responsabilité financière des travaux de réhabilitation à entreprendre. Mais c'est surtout la manière dont Electrovanex et Anima 2000 ont conclu leur convention de sous-traitance qui est révélatrice : les deux sociétés gérantes, qui se sont associées pour assurer le service public de la piscine, entretiennent des relations conflictuelles. Anima 2000 reproche à Electrovanex d'avoir insuffisamment investi, et d'en subir les conséquences au quotidien en terme d'exploitation du site. De son côté, Electrovanex affirme avoir scrupuleusement respecté le cahier des charges imposé et prétend qu'un meilleur entretien, de la part d'Anima 2000, lui épar-

gnerait bien des problèmes. Une des causes du conflit réside dans la répartition – jugée inégale – des charges et des recettes entre les deux partenaires. En effet, avec une redistribution des bénéfices à 45 %, Anima 2000, qui dispose du poste le plus lourd à gérer (le personnel) se sent lésée par rapport à Electrovanex (13).

- *Electrovanex, en position de force*

Chaque année, Electrovanex doit fournir à la municipalité un rapport retraçant toutes les opérations comptables, ainsi que l'évolution de la fréquentation et les travaux réalisés. Une clause du contrat prévoit le partage des excédents entre Electrovanex et la municipalité, à partir d'une somme de 15 000 euros. « *Le Maire pensait qu'il serait plus intéressant de mettre cette clause-là. La société aura alors tendance à... booster son chiffre d'affaires, pour avoir un bénéfice important, qui sera ensuite partagé* ». Il s'est produit tout autre chose : Electrovanex a artificiellement gonflé le montant de ses charges, afin de plafonner à moins de 15 000 euros de bénéfice et d'en conserver l'exclusivité. Ainsi, une règle conçue dans un but précis a été détournée de son objectif. Pour le moins étonnante aux yeux du profane, cette pratique semble cependant loin d'être marginale. Les fonctionnaires interviewés se déclarent même plutôt coutumiers du fait. Sur le plan sociologique, il convient de retenir, de ce jeu d'acteurs, l'enseignement suivant : la recherche de l'obtention d'un comportement prévisible au moyen de l'imposition d'une règle peut engendrer un déplacement conséquent des objectifs. Pour Electrovanex, ce maquillage est de surcroît un bon moyen de faire apparaître un déficit plus important pour obtenir, en retour, une subvention d'équilibre plus conséquente.

L'incertitude vient donc de failles dans les règles, mais aussi des acteurs, qui jouent en tout cachant leur jeu. Electrovanex, qui est en droit d'exiger les comptes d'Anima 2000 pour présenter le bilan, use à certaines occasions de son statut de mandataire pour modifier (en secret, et à son avantage) les chiffres qu'on lui fait parvenir. Finalement, Electrovanex parvient à imposer les termes d'un échange favorable à ses intérêts. Ces pratiques confirment que le pouvoir ne s'obtient pas par décret : il tient à une capacité de structurer un processus d'échange en sa propre faveur, en exploitant les opportunités de la situation. De même, contrairement à une acception courante, les règles ne gèlent pas les actions : de fait, ce sont elles qui rendent possible le jeu des acteurs. Néanmoins, pour pouvoir entrer, et se maintenir, dans une relation d'échange, un minimum de ressources s'avèrent nécessaires. Or, depuis 2001, Anima 2000 est nettement déficitaire, ce qui compromet provisoirement son activité.

(12) Jusqu'à un passé récent, les directeurs de piscines municipales étaient des MNS passés par le statut intermédiaire de chef de bassin.

(13) Anima 2000 s'est associée à Electrovanex, qui bénéficie d'une notoriété et d'une manne financière plus importantes (capital social et chiffre d'affaires cent fois plus élevés), afin d'améliorer la crédibilité de

ses offres auprès des collectivités. Aujourd'hui, Electrovanex est un groupe de premier plan dans son secteur. Anima 2000 n'a pas le même portefeuille de contrats, ni la même réputation. On peut penser que ces caractéristiques inégalitaires, établies indépendamment du cas décrit, pèsent également sur les pratiques et les relations entre les deux délégataires.

L'inégalité des ressources organisationnelles

La communication des comptes d'Anima 2000 est une source d'inquiétude, tant pour son personnel que pour la municipalité. Interrogés sur les causes de cet échec, les acteurs de cette société s'accordent à dire que plusieurs études de marché ont été bâclées. Anima 2000 cherchant à briller grâce à la multiplication du nombre des structures dont elle était délégataire, des contrats peu porteurs auraient été signés. Des cadres d'Anima 2000 auraient abusé de la confiance du PDG en lui promettant des bénéfices irréalisables. Bref, une politique de développement agressive a eu raison de l'entreprise.

En conséquence, les ressources d'Anima 2000 sont restées limitées, au grand dam du personnel employé, conscient de différences de traitement non négligeables avec les employés d'Electrovanex. Le thème de la rémunération suscite des jalousies d'autant plus compréhensibles qu'avant la mise en DSP, l'ensemble du personnel (techniciens, MNS et hôtesse d'accueil) avait un employeur commun : l'association de gestion.

Enfin, à un autre niveau, l'inégalité des ressources organisationnelles s'explique aussi par le décalage entre le montant de la subvention d'équilibre et la redevance que paie le délégataire pour la location de la piscine. Les délégataires vivent « sous perfusion », dans la mesure où la subvention que la collectivité leur accorde sert à couvrir une partie conséquente de leurs charges de fonctionnement.

Des turbulences qui pèsent sur le système

Certaines sociétés positionnées sur le marché de la DSP adoptent une stratégie marketing qui rend difficile, pour leurs concurrentes, la négociation avec les collectivités locales. Ces sociétés-là imposent une délégation « au rabais », avec des charges prévisionnelles d'exploitation anormalement basses, ce qui a pour effet de tirer le marché vers le bas. En effet, les maîtres d'ouvrage, soucieux d'obtenir une exploitation au moindre coût, acceptent les offres des mieux-disants. Contraints d'accepter les règles du marché, les autres délégataires proposent des charges prévisionnelles dangereusement optimistes par rapport à la réalité de ce qu'est une exploitation. Certains ont décidé de tirer la sonnette d'alarme, et il est probable que des acteurs de la DSP tenteront de former un cartel pour organiser le marché et revenir à des propositions plus raisonnables.

Le marché des MNS est lui aussi sujet à polémiques. Il y aurait une pénurie de MNS en France. Localement, l'ouverture prochaine (en 2003 et 2006) de deux nouvelles piscines représente une menace directe pour le « Lagon bleu ». Certains MNS quittent la piscine pour rejoindre les autres complexes aquatiques, avec l'idée de renégocier leurs conditions de travail. Au niveau des usagers, la concurrence sur un même territoire (le « Pays du rayon vert ») promet également d'être sévère. Enfin, une régulation devrait se produire au niveau des scolaires : les écoles, qui jusqu'à maintenant venaient

depuis tout le territoire, seront prochainement invitées à rejoindre les nouvelles structures aquatiques. En contrepartie de quoi, la recette socio-éducative sur laquelle compte tellement le délégataire risque de diminuer. Cette menace peut aussi être envisagée comme une opportunité, car il sera alors possible de libérer des créneaux horaires pour le public et d'améliorer la rentabilité du site.

Cette succession de constats et de scénarios, formulés directement par les acteurs du système, nous conforte dans l'idée que ce sont bien des êtres calculateurs qui sont à l'origine des actions individuelles et collectives. L'acteur, tel que le définissent Crozier et Friedberg, est bel et bien cet individu actif qui structure le contexte qui l'entoure. Il n'a de cesse de formuler des hypothèses sur ses partenaires, leurs intérêts et leurs projets. Il interprète et anticipe les comportements des autres pour pouvoir y répondre, tout en sachant que les autres font de même à son égard.

CONCLUSION

Sur certains points, le cas du « Lagon bleu » confirme le diagnostic de l'AIRES : le contrat est lacunaire, une confusion existe entre DSP et privatisation, le public n'est pas suffisamment informé et les normes techniques fédérales sont quelque peu négligées. Malgré cela, l'enquête ne permet pas de conclure à l'inexpérience des fonctionnaires territoriaux, ni à l'incompétence des élus dans ce domaine. Elle indique encore moins l'existence de conflits d'usages ou de dérives tarifaires. Toute formulation générale des problèmes de la DSP dans le secteur du sport-loisirs mérite donc un bémol. Il faut cependant également reconnaître la validité purement locale d'une telle étude, car rien ne nous assure d'être en présence d'un cas typique du phénomène investigué.

En revanche, nos travaux révèlent clairement le poids que peuvent avoir des stratégies sectorielles et individuelles sur la gestion déléguée d'une piscine. Nous avons vu qu'afin de protéger leurs intérêts, des MNS peuvent freiner l'innovation nécessaire au changement organisationnel qui accompagne la DSP, ou menacer de rompre le principe de continuité du service public. Afin de conserver l'exclusivité des gains associés à l'excédent d'exploitation et de négocier une subvention compensatrice des tarifs sociaux, le délégataire peut volontairement injecter des charges supplémentaires et plafonner, de cette manière, en deçà d'un seuil prévu dans le contrat. Pour satisfaire aux exigences des élus, mais aussi avec l'objectif de gagner des parts de marché, un candidat peut ainsi proposer un niveau de charges prévisionnelles dangereusement optimiste par rapport à ce qu'est la réalité d'une exploitation et, par conséquent, signer des contrats non-équilibrés.

D'autres parties prenantes sont également concernées par certains enjeux : le cabinet d'architectes, les entreprises du BTP ou encore les enseignants de l'Éducation Nationale. Leurs stratégies n'ont pas été décrites ici car nous tenions à resserrer l'analyse autour des principaux acteurs mobilisés au moment de la procédure. Mais elles aussi concourent, en amont et en aval du processus de mise en DSP, au projet commun d'intérêt général. L'ensemble aboutit à un système d'actions complexe et diffus, ainsi qu'à un ordre local fragilisé par d'inévitables conflits. En bref : à une alliance bancaire scellée par des compromis provisoires. C'est là une réalité à laquelle un CASL en DSP semble difficilement pouvoir échapper, compte tenu des transformations du management public découlant de la décentralisation.

L'émergence d'une gouvernance de l'action publique s'affirme de plus en plus, impliquant une négociation et un arbitrage entre les divers intérêts. Seules, les prérogatives importantes dont dispose une collectivité – comme le droit unilatéral de modification et de résiliation des contrats administratifs ou la mise en régie provisoire – permettent de juguler tout risque moral (14) ; c'est là une différence importante avec les partenariats privé-privé, puisque de telles prérogatives assurent à la collectivité une position centrale et un rôle de régulation dans la mise en œuvre du service public.

En dépassant le cadre formel de la relation contractuelle, l'analyse stratégique permet d'affiner notre connaissance des partenariats public-privé. Ce point de vue complète les modèles économiques des coûts de transaction, des relations d'agence et des contrats incomplets. On retrouve, en des termes différents, les problèmes classiques d'incomplétude et d'opportunisme générés par la rationalité limitée des contractants et l'asymétrie informationnelle entre délégant et délégataire. Mais on découvre également, à travers la notion d'acteurs et de système, une dimension du service public moins bien connue : sa complexité. Dans les CASL en gestion déléguée, cette caractéristique contrarie d'ailleurs fortement la définition des besoins et des performances, puis leur évaluation. Forts de ce constat, nous pouvons légitimement poser la question de l'efficacité comparée de la délégation et de la régie de service public. Cette problématique s'inscrit dans un débat plus général, qui perdure au sein de la sphère publique à propos de la gestion des services publics industriels et commerciaux : faire, ou faire faire? ■

BIBLIOGRAPHIE

Association pour l'Information et la Recherche sur les Équipements de Sport et de loisirs, Le point sur la ges-

(14) Risque incarné, par exemple, par un comportement opportuniste, ou encore par un effort d'exploitation minimal.

tion déléguée des équipements sportifs publics, 2002. Document consulté sur :

www.infosport.org/uploads/Documents/WEB_CHEMIN_444_1133989914.pdf

AUBY, J.F., *La Délégation de service public*, Paris, PUF, 1995.

AUGUSTIN, J.P., *Sport, géographie et aménagement*, Paris, Nathan, 1995.

BAYEUX, P., CRANGA, J.C., « L'intercommunalité, niveau de gestion d'équipements aquatiques de plus en plus lourds », *Espaces*, 194, 37-38, 2002.

BAYLE, E., *Management des organisations sportives. Contributions à l'analyse du management d'organisations hybrides*, Diplôme d'HDR, Université Claude Bernard, Lyon 1, 2005.

BEAUD, S., WEBER, F., *Guide de l'enquête de terrain. Produire et analyser des données ethnographiques*, Paris, La Découverte, 1997.

BESSY, O., « La piscine publique, un équipement chargé d'enjeux », *Espaces*, 194, 26-28, 2002b.

CROZIER, M., FRIEDBERG, E., *L'Acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977.

DELAVIÈRE, C., *La firme comme système de cognition : une approche constructiviste de la firme comme source d'apprentissage collectif et de connaissance*. Thèse de doctorat, Université Louis Pasteur, 2003.

FRIEDBERG, E., *Le Pouvoir et la règle, dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil, 1993.

FRIEDBERG, E., « Les quatre dimensions de l'action organisée », *Revue Française de Sociologie*, 33, 531-557, 1994.

GUÉRIN-SCHNEIDER, L., *Introduire la mesure de performance dans la régulation des services d'eau et d'assainissement en France – Instrumentation et organisation*, Thèse de gestion, ENGREF, 2001.

HUBERMAN, A.M., MILES, B.M., *Analyse des données qualitatives. Recueil de nouvelles méthodes*, De Boeck, 1991.

MÉNARD, C., SAUSSIER, S., « La délégation de service public, un mode organisationnel efficace? Le cas de la distribution d'eau en France », *Économie Publique*, 12, 99-129, 2003.

MINTZBERG, H., *Le Management, voyage au centre des organisations*, Paris, Éditions d'Organisation, 1989.

MORIN, P., DELAVALLÉE, E., *Le Manager à l'écoute du sociologue*, Paris, Éditions d'Organisation, 2000.

PEZON, C., *Le Service d'eau potable en France de 1850 à 1995*, Presses du CEREM, 2000.

RAMANANTSOA, B., THIERY-BASLE, C., *Organisations et fédérations sportives. Sociologie et management*, Paris, PUF, 1989.

RICHER, L., *Droit des contrats administratifs*, LGDJ, 1999.

TOBELEM, J.M., *Le Nouvel Âge des musées. Les institutions culturelles au défi de la gestion*, Paris, Armand Colin, 2005.

VERSTRAETE, T., FAYOLLE, A., « Paradigmes et entrepreneuriat », *Revue de l'Entrepreneuriat*, 4, 1, 33-52, 2005.

VIGNEAU, F., *Les Espaces du sport*, Paris, PUF, 1998.