

Partie 3 - L'ORGANISATION D'UNE REGULATION DES SERVICES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT UTILISANT LES INDICATEURS DE PERFORMANCE

INTRODUCTION DE LA TROISIEME PARTIE

Nous venons de construire un nouvel outil de mesure de la performance des services d'eau et d'assainissement. A travers les choix des indicateurs et des définitions, certaines contraintes organisationnelles ont déjà été prises en compte (facilité de mesure, approche externe par suivi des résultats...). Il est néanmoins nécessaire d'aller plus loin. Cet instrument n'aura un impact sur la régulation que s'il est manié dans de bonnes conditions. Qui va l'utiliser ? Quelles sont ces "bonnes conditions" ? Voici les questions auxquelles il faut maintenant répondre.

Cette troisième partie va donc développer la mesure de performance sur le plan organisationnel.

Après avoir fait le bilan sur les conditions d'adhésion des différents protagonistes au principe de régulation de la performance (chapitre 1), nous présenterons les principales alternatives en terme d'organisation et les arguments qui permettent de faire un choix (chapitre 2). Ces principes d'organisation généraux seront validés et précisés à travers l'analyse des premières applications de la mesure de performance, notamment au sein du Ministère de l'Agriculture (chapitre 3). Ces exemples, s'ils ne constituent pas en eux-mêmes des solutions parfaites, permettent néanmoins de repérer des caractéristiques-clefs qui pourront être généralisées (processus de capitalisation de l'information, réseaux d'échange, articulation entre le niveau local et le niveau central...).

Ce travail débouchera naturellement sur un schéma synthétique d'organisation de la régulation. Il représente un scénario possible de régulation, dont on peut penser qu'il pourra se mettre en place par étapes, depuis le niveau local, jusqu'à une éventuelle autorité nationale de régulation (chapitre 4). Enfin, les dispositifs supplémentaires qui pourront accompagner ce nouveau mode de régulation, en complément de l'instrument de mesure de performance, *stricto sensu*, feront l'objet du dernier chapitre et ouvriront des pistes de réflexions pour la suite.

Chapitre 1 - Les degrés d'adhésion des différents acteurs à la mise en place de la régulation de la performance

L'adhésion des différents protagonistes de la gestion des services d'eau est un préalable à toute tentative de mise en place d'une régulation basée sur la mesure de performance.

En 1997, lorsque ces travaux ont commencé, rares étaient ceux qui semblaient intéressés par la mesure de performance dans le cadre de la régulation. Depuis, l'idée a fait son chemin et plusieurs groupes d'acteurs ont été amenés à prendre position¹.

Certains émettent encore des réserves, mais d'autres sont déjà prêts à réaliser le suivi des performances au niveau local. Plusieurs groupes d'intérêts vont jusqu'à soutenir la création d'une autorité de régulation nationale.

L'intérêt de faire part de ces positions va bien au-delà d'une vérification de la faisabilité d'une régulation utilisant des indicateurs de performance. A travers les débats et les réflexions des acteurs, ce sont déjà des choix d'organisation de cette régulation qui s'affrontent. L'analyse de ces points de vue permettra donc de poser quelques questions-clés et de définir les conditions à remplir pour proposer un mode d'organisation de la régulation.

1 Les acteurs encore méfiants face aux évolutions

Pourquoi vouloir ajouter de nouveaux dispositifs ? Cette question est posée non seulement par le SPDE, mais aussi par des acteurs publics, comme certaines collectivités ou comme le Conseil de la Concurrence. Leurs justifications respectives sont assez différentes.

1.1 Des dispositifs déjà suffisants aux yeux du Conseil de la Concurrence

Le Conseil de la Concurrence, à travers son vice-président, Pierre Cortesse², est l'une des rares instances à prendre ouvertement position contre la création d'un nouveau dispositif de régulation :

"[J]e ne pense pas qu'il faille réguler le secteur de l'eau. La régulation, telle que nous la concevons en France ou dans les pays voisins, résulte de la nécessité d'assurer une transition d'une situation monopolistique à un régime de marché qui ne peut se faire spontanément." (Haut Conseil du Secteur Public 1999)

Pierre Cortesse considère que les conditions de la concurrence existent dans le secteur de l'eau et que seule la situation d'oligopole peut nuancer son expression.

¹ Ces positions se sont exprimées à diverses occasions : lors des réunions des groupes de travail, lors d'interventions publiques (colloques, tables rondes, rapport), dans des échanges de courriers et enfin à travers des initiatives concrètes (projets mettant en œuvre les indicateurs de performance).

² (Haut Conseil du Secteur Public 1999 ; LEREPS 1999).

Pour lui, le Conseil de la Concurrence a déjà tous les pouvoirs nécessaires pour intervenir en cas de manquement aux principes de la concurrence (lutte contre les ententes). Il ne manque éventuellement que les moyens en personnel pour qu'il assure complètement cette mission.

Plusieurs arguments viennent cependant relativiser la pertinence de cette position :

- Elle ignore totalement les difficultés qui surviennent en cours d'exécution du contrat, période durant laquelle le monopole naturel perdure³.
- Elle nie les spécificités du secteur de l'eau, alors que la première partie de cette thèse en a montré l'importance.
- Elle focalise sur le respect du droit de la concurrence qui n'est que l'un des enjeux de la régulation, à côté de l'amélioration du contenu du service.
- Elle ignore la dissymétrie d'information entre collectivité et exploitant.

Ce point de vue a pourtant le mérite de poser une question qui sera débattue au chapitre 3 : faut-il une régulation sectorielle de l'eau ou bien une régulation effectuée par une instance généraliste.

1.2 La crainte de certaines collectivités de voir leurs obligations s'alourdir

La première enquête publique réalisée par l'AFNOR pour la validation de la norme "usager", de même que les observations faites durant notre test de terrain (partie 2, chapitre 4, point 4.3.3, p 323), montrent que du côté des exploitants publics, **les petites régies** considèrent parfois l'introduction des indicateurs de performance avec appréhension : dans ces services où le personnel d'exploitation est souvent limité à deux ou trois personnes, la mise en place d'un suivi écrit est souvent ressentie comme lourde et superflue. Pourtant, ces services sont souvent ceux où la qualité est la moins analysée et où des améliorations substantielles pourraient être faites. Toutefois, comme l'ont confirmé les contacts établis lors de nos travaux, si les indicateurs sont suffisamment simples, les oppositions disparaissent.

Les élus eux aussi sont face à une crainte : **un principe préalable à toute nouvelle forme de régulation est le respect des prérogatives locales.** Certes, les élus peuvent avoir besoin d'appui, mais ils ne veulent en aucun cas être dessaisis de leur compétence.

Ils craignent la mise en place d'une régulation administrative centralisée et contraignante qui viendrait se surajouter à un dispositif de contrôle déjà lourd.

Michel Teulet, vice-président de l'AMF (Institut de la Gestion Déléguée 2000, p 28), note qu'il existe déjà plusieurs contrôles (cinq contrôles administratifs, le contrôle du Conseil de la Concurrence et deux contrôles juridictionnels). Il s'interroge sur l'utilité d'en introduire de nouveaux.

³ En effet, la "régulation" du Conseil de la Concurrence ne peut s'exercer qu'à des occasions ponctuelles (notamment lors de la passation du contrat ou à la signature d'avenants, venant modifier le tarif et les conditions d'exploitation). A la différence des indicateurs de performance, il ne s'agit pas d'un processus continu.

Un éventuel institut de régulation devrait donc être au service des collectivités et non l'inverse.

1.3 La méfiance du SPDE sur la diffusion des indicateurs et sur les comparaisons

Les délégataires ne sont pas non plus unanimes vis-à-vis du suivi de la performance. Les réticences viennent surtout du niveau central (siège et syndicat professionnel).

Certains responsables ressentent toute tentative de diffusion d'information et de comparaison comme une remise en cause de leur position.

Au-delà de la résistance au contrôle et de la culture du secret, quelles sont les craintes qui motivent cet apparent conservatisme ? Une lettre du SPDE permet d'en saisir la teneur (cf. encart). Ce document est reproduit intégralement, car il a marqué une étape importante dans notre travail. Témoignant d'une position que l'on peut qualifier d'hostile, ce document nous a obligés à mieux expliquer la logique de la démarche de mesure de performance, qui se veut un processus de dialogue argumenté et non pas un outil de sanction vis-à-vis des exploitants. Comme on le verra, notre travail se rapproche en fait beaucoup de la vision axée sur les processus, mise en avant par le SPDE.

Lettre du SPDE datée du 20 avril 1999, destinée à tous ses adhérents

Objet : Indicateurs de performance

Le Syndicat Professionnel des Distributeurs d'Eau a été informé par ses membres d'une démarche d'un groupe de travail désormais composé de représentants de diverses DDAF et de l'ENGREF de Montpellier, visant à définir, avec l'aide des Exploitants, des indicateurs de performance sur les Services d'Eau et d'Assainissement.

Le S.P.D.E. s'est toujours intéressé à la définition d'indicateurs permettant de mieux préciser les objectifs contractuels de la délégation, d'apprécier les résultats obtenus au regard de ces objectifs, et d'en mieux assurer la sanction favorable ou défavorable sur le Délégué.

Dans cet esprit, plusieurs Cadres de Sociétés adhérentes ont donc, sur le plan scientifique, mêlé leurs réflexions à celles de divers laboratoires, dont ceux de l'ENGREF.

Aujourd'hui, notre constat est que le sujet, malgré les progrès réalisés par les chercheurs, reste extrêmement difficile, et dangereux d'emploi :

- difficile puisque les indicateurs proposés ne peuvent être interprétés qu'au prix d'une analyse technique approfondie du service que l'on examine

- d'une part, les chiffres se montrent très dispersés, ce qui traduit une réalité profonde. Chaque service est une "pièce unique" et non un élément de grande série sur lequel les analyses statistiques et les comparaisons s'appliquent aisément

- d'autre part la valeur d'indicateurs obtenue ne permet généralement pas de qualifier la gestion qui y a conduit, celle-ci pouvant aussi bien être considérée comme très bonne ou très mauvaise.

Par exemple, le constat de zéro réparation sur 1 km de conduite signifie-t-il que l'Exploitant ne fait pas son travail de réparation ou bien qu'il gère avec tant de professionnalisme (réglage des

Partie 3 - Organisation de la régulation de la performance

anti-bélier, correction de l'agressivité de l'eau, progressivité des manœuvres sur réseau, protection des conduites à la pose, etc.) que les ruptures sont très rares ?

- dangereux parce que, une fois créé, le système ne restera pas l'outil exclusif de praticiens sachant et voulant le bien manier : il passera dans le domaine public, et sera alors susceptible d'être utilisé de manière simpliste, approximative, erronée, voire malveillante : nous avons vu ci-dessus qu'un simple chiffre peut, avec une fausse évidence, faire passer pour mauvais un bon gestionnaire ou vice versa.

En l'état actuel des divers systèmes proposés par divers laboratoires, notre Profession ne peut, en raison des risques ci-dessus, en assurer la promotion. Elle se consacre donc essentiellement à une version plus réaliste, qu'apporterait la normalisation du service.

Notre profession s'est engagée aux côtés de l'AFNOR à l'élaboration de normes de services dans différents aspects de nos métiers. Si l'on retrouve là toute une gamme d'indicateurs, l'optique est totalement différente : Il s'agit, pour un service déterminé, de s'engager sur des objectifs déterminés, supports d'efforts souhaités, spécifiques à ce service.

Le suivi de l'indicateur a là un sens profond.

Nous pensons qu'il est utile pour notre profession et pour les collectivités que nous desservons de travailler dans cette optique en particulier avec chaque organisme appelé à contrôler, à encadrer notre travail.

Mais quelle que soit la qualité du travail de nos représentants et de nos interlocuteurs, nous ne pensons pas souhaitable de travailler en outre sur l'élaboration de gamme de paramètres comparatifs dont nous connaissons les limites, la difficulté et donc le danger.



Si donc nous ne contribuons pas, ou plus, aux phases actuelles, nous devons aussi clairement :

- marquer aux Organismes de contrôle reconnus pouvant utiliser les systèmes décrits ici notre totale confiance dans la compétence et le discernement qu'ils y mettront. Vous voudrez bien le préciser, en particulier au DDAF qui travaillent en ce moment sur le projet.

- Nous engager sur notre grande bonne volonté pour leur fournir, le moment venu et dans le cadre de nos obligations contractuelles quant au contrôle de délégation, tous les éléments utiles au système dont notre gestion normale nous donnera la disposition.

*Le Secrétaire Général
Jean Rossi*

Chapitre 1 - L'adhésion des acteurs

Plusieurs éléments déjà développés dans les chapitres qui précèdent sont venus répondre aux objections du SPDE :

- L'analyse, non pas d'indicateurs isolés, mais de critères de synthèse (rassemblement d'indicateurs), permet d'éviter les interprétations "simplistes".

- Les comparaisons ne sont certes pas préconisées pour tous les indicateurs, mais dans de nombreux cas, elles sont non seulement possibles, mais utiles pour fixer les objectifs à remplir et pour introduire une incitation par pseudo-concurrence (cf. partie 2 chapitre 4 point 4.2.3 p 314).

- L'utilisation "simpliste" des comparaisons existe déjà à travers les classifications des services opérées sur le seul facteur du prix. Les délégataires seraient les premiers à gagner à ce que ces comparaisons incluent une approche qualité-prix et soient ainsi plus complètes et plus objectives.

- Notre implication au groupe de travail AFNOR montre le souci de cohérence avec cette démarche. Les deux approches, en réalité, se complètent (cf. partie 2 chapitre 2 point 2.1.3, p 225). C'est d'ailleurs ce que souligne le Ministère de l'Environnement dans un courrier à la P15P présenté en annexe.

En définitive, le courrier du SPDE apporte plus d'éléments de soutien à la mise en place d'indicateurs de performance qu'il ne s'y oppose. Les craintes viennent plutôt de l'usage des indicateurs qui seraient détournés de leur but.

En conclusion, aucune des trois positions citées ci-dessus ne correspond à un rejet sans appel de la régulation par mesure de performance. Ces positions sont plutôt à prendre comme des alertes sur certaines dérives possibles de la régulation :

- négligence des mécanismes concurrentiels, au profit des seules procédures d'ajustement entre la collectivité et l'opérateur en place,

- risque de créer des procédures lourdes et coûteuses, inapplicables dans les services,

- risque de dériver vers un système caricatural, où l'exploitant est jugé de manière quasi-arbitraire sur quelques éléments sortis de leur contexte.

De très nombreux protagonistes ont jugé que ces difficultés n'étaient pas insurmontables. Nous allons maintenant analyser la position de ceux qui sont pleinement favorables à la mise en place du suivi de performance, dans un premier temps, au moins au niveau local.

2 Les acteurs prêts à s'impliquer dans le suivi de performance au niveau local

Jean-Bernard Auby⁴ résume assez bien la position de ceux qui voient positivement la mise en place d'outils de régulation au niveau des collectivités :

"Il n'est pas interdit, si l'on s'aperçoit que la régulation d'un service public local ne fonctionne pas bien, de réfléchir aux moyens de mieux armer la collectivité elle-même. Il y a toujours possibilité de mieux faire en matière d'information et d'expertise, quitte à faire en sorte que les collectivités se regroupent pour faire face aux difficultés auxquelles elles sont confrontées."

Cette phrase trouve un écho à la fois chez les élus, les services de l'Etat et les exploitants, privés et publics.

2.1 Les collectivités qui souhaitent développer le suivi de performance

Josy Moinet, Président de la FNCCR, précise longuement, dans un échange avec le Haut Conseil du Secteur Public, la position de son association sur la régulation (Haut Conseil du Secteur Public 1999 ; Moinet et Desmars 1999).

Le mécanisme de régulation dépeint par le président de la FNCCR se rapproche en de nombreux points de celui qui est proposé dans cette thèse.

J. Moinet souligne que l'objectif de la régulation doit être une maîtrise des services par les élus. Pour cela, il envisage de développer plusieurs voies :

- mieux définir les engagements pris par les exploitants dans les contrats,
- améliorer la qualité des rapports transmis en y intégrant des "indicateurs de performance valables pour tous les services, ce qui n'empêcherait pas d'ajouter des commentaires propres à chaque collectivité",
- développer un appui technique et financier auprès des collectivités, qui émane d'instances totalement indépendantes des groupes privés,
- exprimer publiquement des avis rendus sur la gestion des services et fournir des statistiques sur les services d'eau et d'assainissement.

Josy Moinet résume en une phrase sa proposition :

"La maîtrise publique peut donc être améliorée simplement par une plus grande diffusion d'informations accompagnées de commentaires et de propositions formulées dans un cadre de totale indépendance." (Moinet et Desmars 1999, p 12)

Il souligne enfin que ce cadre devrait s'appliquer aussi bien aux services délégués qu'aux régies.

Toutes ces déclarations vont dans le sens du développement de la régulation par mesure de la performance et mutualisation de l'information détenue par les collectivités. La FNCCR valide à la fois l'existence d'un besoin d'appui chez les élus et la volonté de mettre en place un suivi de la qualité mieux structuré.

⁴ (in Institut de la Gestion Déléguée 2000).

2.2 Les régies qui s'engagent dans le benchmarking

Au-delà de la prise de position d'association comme la FNCCR, des régies de taille importante sont apparues intéressées par la mise en place d'indicateurs leur permettant d'une part de démontrer leur compétitivité face aux exploitants privés et d'autre part de créer des cercles de benchmarking dans une logique d'amélioration.

A titre d'illustration, un groupe de six villes bretonnes⁵, mêlant régies et services délégués organise déjà annuellement des comparaisons.

2.3 Les services déconcentrés du Ministère de l'Agriculture : apporter l'expertise nécessaire aux collectivités

Le Ministère de l'Agriculture ne s'est pas officiellement engagé sur la mise en place d'une régulation des services d'eau. Toutefois, sur le terrain, les services déconcentrés, et notamment les services d'ingénierie publique des DDAF sont impliqués dans le contrôle des services d'eau et l'appui aux collectivités.

L'évolution des missions et des outils au sein de ces services traduit de fait l'ouverture du Ministère au développement de la régulation par indicateurs de performance :

- Dans le cadre général de la réforme de l'Etat impulsée par Bruxelles, les missions de l'ingénierie publique sont en pleine restructuration. Le rôle d'appui et de conseil auprès des collectivités est en train de se développer au détriment des missions classiques d'ingénierie de projet. L'Etat se recentre sur ses missions régaliennes et sur des activités de service public qui ne sont pas directement placées sur le secteur concurrentiel privé. L'appui à la gestion des services d'eau rentre pleinement dans cette nouvelle définition des rôles.

- Plus concrètement, la mise en place du logiciel GSP, comme outil support de l'évolution des missions des DDAF, montre l'implication des ingénieurs de l'agriculture dans la définition d'indicateurs pour le suivi de performance et leur volonté de mettre à la disposition des élus de nouvelles compétences (comme on le verra au chapitre suivant).

2.4 Les Agences de l'Eau : créer un observatoire de la qualité des services

Les Agences de l'Eau s'intéressent, elles aussi, au suivi de performance par indicateurs. Elles ont d'ailleurs à plusieurs reprises soutenu financièrement nos travaux⁶.

L'amélioration de la qualité des services d'eau et d'assainissement fait partie intégrante des missions des agences. Tout ce qui va dans le sens d'une rationalisation de la gestion ne peut donc qu'être accueilli positivement.

Les agences ont développé depuis longtemps des enquêtes, notamment sur le prix de l'eau et elles ressentent le besoin d'élargir cette approche purement économique par une analyse du rapport qualité-prix. La promulgation d'indicateurs synthétiques et

⁵ Nantes, Rennes, Saint-Malo, Saint-Brieuc, Vannes, Lorient.

⁶ Les Agences de l'Eau disposent de services d'études économiques, qui réalisent ou financent des analyses. Ainsi, l'Agence de l'Eau Seine Normandie a participé au financement de cette thèse dès 1997. En 1999, le système des Inter-agences a financé à son tour le test du panel sur 5 collectivités pilotes.

partagés leur fournit cet outil de présentation et d'analyse des données qualitatives sur les services d'eau.

Ainsi, l'Agence Artois-Picardie a lancé en 2000 une enquête auprès d'un panel de collectivités de son bassin, mêlant une information sur le prix avec la collecte des données nécessaires à calculer une dizaine des indicateurs de performance proposés dans cette thèse. **L'objectif est de constituer un observatoire, source d'informations et de références mises à la disposition des collectivités.** L'idée d'un club de benchmarking est implicitement présente.

Les agences sont donc en train d'entrer progressivement dans le champ de l'appui et du conseil aux collectivités pour la gestion des services. Des méthodes telles que la mesure de performance par indicateurs y trouvent un champ d'application.

2.5 Les déléguaires qui veulent rendre la qualité de leur travail plus visible

Contrairement à ce que pourrait laisser penser la position du SPDE, certains opérateurs privés sont convaincus que la mise en place d'indicateurs pour suivre les engagements et pour introduire un certain benchmarking est inéluctable. Pour eux il est préférable de participer à la démarche plutôt que de la subir, d'autant plus qu'ils pensent pouvoir en tirer plus d'avantages que de préjudices.

En effet, même s'ils insistent sur le renforcement de la concurrence et sur le rôle déjà fort des collectivités dans la régulation de leur activité, **ils reconnaissent que plus de transparence est souhaitable.**

Une régulation de type "sunshine" trouve un certain crédit à leurs yeux. Basée sur la comparaison et la publication de résultat, **elle permettrait de faire la preuve de la qualité de leur travail, qui n'est pas toujours reconnue.** Ils souhaitent que le système soit aussi appliqué à des régies (ce qui rejoint le point de vue exprimé par la FNCCR).

En définitive, les déléguaires dans leur ensemble ne sont donc pas opposés au principe d'une régulation, à condition qu'elle mette en jeu des mécanismes basés sur la réputation et sur le contrôle des résultats par les élus. Ils soulignent également le rôle incitatif des consommateurs.

Deux déclarations résument de manière explicite ces positions.

La première est formulée par Jean-Pierre Tardieu (directeur délégué au développement du groupe Vivendi) :

"Malgré la difficulté de l'exercice, [...], l'idée d'un organe de régulation, adapté au contexte particulier de ces services publics locaux, est probablement aujourd'hui une bonne voie. [...] En tout état de cause, l'idée d'une "sunshine regulation", et tout ce qui a été dit en matière de modèle, d'ouverture, de référence, d'expertise apportée à chacun des acteurs (les collectivités locales, l'Etat dans ses différentes tâches, mais aussi les consommateurs), peuvent être de nature à reconstituer ce socle de légitimité, de consensus, qui me paraît aujourd'hui faire défaut." (Institut de la Gestion Déléguée 2000, p 42-43)

La seconde déclaration, vient de son homologue de la Lyonnaise des Eaux, Bernard Guirkinger (directeur général adjoint) :

"Il convient de rationaliser un débat sans lequel aucun progrès n'est possible. Je suis persuadé que s'il existait un observatoire capable de mettre en place des indicateurs peu nombreux mais efficaces, on parviendrait à appliquer au service public - je pense particulièrement à l'eau - un cercle vertueux fondé sur une obligation de résultat et non sur une obligation de moyens, et ce à l'ensemble des services d'eau, qu'ils soient en régie ou en délégation." (Institut de la Gestion Déléguée 2000, p 45-46)

Ces déclarations ouvrent la voie à une réflexion à un niveau plus global, avec la création d'une autorité nationale de régulation.

3 Les acteurs envisageant un organisme de régulation national

3.1 Les propositions du Haut Conseil du Secteur Public

A la demande du gouvernement, le Haut Conseil du Secteur Public (HCSP), présidé par le député Dominique Baert, a été amené à rendre un rapport portant sur la régulation de l'eau et des services urbains (1999).

Cette instance a conduit toute une série de consultations intégrant notamment des délégataires et des régies, la FNCCR, l'Ofwat, le Conseil de la Concurrence et des économistes comme D. Lorrain, J. Gatty ou C. Henry.

Ce rapport débouche sur une série de propositions dont voici les principaux points.

• Ni régulation autoritaire à l'anglaise, ni autorégulation

Le modèle de régulation anglais, adapté à une privatisation complète des services d'eau ne convient pas au cas français où la collectivité locale détient de fait le rôle de régulateur, sous le contrôle des tribunaux administratifs et des chambres régionales des comptes.

Ce n'est pas le principe de délégation qui doit être remis en cause, mais sa mise en œuvre.

L'autorégulation, telle que décrite par D. Lorrain (cf. p 200), connaît aussi de fortes limites en France. Elle ne peut fonctionner que si la collectivité a les capacités de contrôler l'activité du délégataire. Or la délégation est trop souvent synonyme d'abandon de la gestion à l'opérateur privé. La puissance publique doit donc développer des outils pour que tout le savoir ne soit pas du seul côté de l'exploitant.

• Permettre aux collectivités territoriales de décider mieux et plus souvent

En s'inspirant des propositions de Jean Gatty (cf. p 161), le Haut Conseil préconise la mise en place d'une concurrence tous les cinq ans pour la propriété des services d'eau, constitués en "sociétés locales de gestion déléguée". Une proposition de loi, portée en annexe du rapport, va dans ce sens.

• **Aller plus loin en instituant une véritable autorité d'arbitrage et de contrôle**

Le Haut Conseil du Service Public de l'Eau pourrait comporter, dans une version légère, les prérogatives d'information (notamment sur le prix), de définitions de normes de qualité, de règlement des conflits d'usage et d'agrément des organismes de conseil auprès des collectivités, afin d'en garantir l'indépendance et la compétence.

Mais le HCSP propose d'aller plus loin en créant une autorité sectorielle de régulation possédant des pouvoirs d'injonction.

Plus précisément, cette autorité, qui serait d'abord un organe d'observation, d'information et de transparence, aurait pour missions de :

- développer les statistiques sur les services d'eau et d'assainissement,
- mettre au point des méthodes pratiques permettant de mieux maîtriser le prix de l'eau,
- développer des indicateurs de performance pour évaluer l'efficacité des services,
- promouvoir l'intercommunalité,
- pour les régies, inciter l'Etat à prendre les mesures qui le concernent pour améliorer leur fonctionnement,
- pour les délégations, améliorer les procédures de délégation, les contrats et les rapports, et réfléchir à l'introduction d'un taux raisonnable de retour sur capital,
- examiner l'organisation du secteur du conseil aux collectivités,
- être à l'écoute des usagers,
- évaluer l'efficacité de la police de l'eau,
- édicter des normes (cahiers des charges types),
- contrôler l'application des normes et réglementations spécifiques au secteur,
- prononcer des injonctions en cas de manquement, allant jusqu'à la résiliation des contrats irréguliers.

Les attributions de l'autorité régulatrice, vue par le HCSP, sont larges, allant du rôle d'information à l'application de sanctions, en passant par la fixation de règles. Elles portent aussi sur l'évaluation de la politique publique. Plusieurs missions sont spécifiques aux délégations, sans toutefois oublier le cas des régies.

Ces propositions ouvrent un cadre vaste. **Elles vont, notamment, dans le sens d'une meilleure définition des engagements, d'une évaluation de l'efficacité des services par des indicateurs de performance partagés et d'une communication d'information pour éclairer les collectivités.**

Elles ont inspiré le projet de réforme de Dominique Voynet, Ministre de l'Environnement.

3.2 Le projet d'envergure du Ministère de l'Environnement

La Ministre de l'Environnement, Dominique Voynet, prend officiellement position pour la création d'une instance de régulation du secteur de l'eau, lors du Conseil des Ministres du 20 mai 1998.

Baptisé "Haut Conseil du Service de l'Eau et de l'Assainissement" (HCSEA), il vise à appuyer les collectivités locales dans la gestion des services et à injecter un peu plus de transparence dans un secteur qui en manque.

Chapitre 1 - L'adhésion des acteurs

Ce projet s'est concrétisé dans un premier décret, qui sera rejeté par le Conseil d'Etat. Ce rejet oblige Dominique Voynet à passer par la loi : la création du Haut Conseil est intégrée au projet de nouvelle loi sur l'eau qui doit être votée en 2001. Ce second projet s'inspire largement du rapport Baert (Haut Conseil du Secteur Public 1999), présenté ci-dessus.

Le Tableau 41 met en regard les principales caractéristiques des projets successifs de l'Environnement et permet de se faire une idée de la régulation vue par ce Ministère.

Tableau 41 - Le Haut Conseil du Service de l'Eau et de l'Assainissement, d'un projet à l'autre

Domaine	Projet de décret de mai 98	Avant-projet de loi de juin 2000
Missions générales	Transparence.	- Régulation, - Transparence, - Concours aux services de l'Etat et aux collectivités.
Composition	- Six membres : trois magistrats, dont un membre proposé par l'AMF et deux membres qualifiés dans le domaine de l'environnement et de la consommation. - Services placés à sa disposition, comprenant des fonctionnaires.	- Six membres : nommés pour leurs qualifications dans les domaines juridiques, techniques et de l'économie des services publics (4 nommés par décret, les autres par les présidents de l'Assemblée et du Sénat). - Services placés à sa disposition, comprenant des fonctionnaires, des contractuels et des magistrats.
Financement	Compte spécial du Trésor (Taxe Générale sur les Activités Polluantes).	Compte spécial du Trésor (Fond National de Solidarité pour l'Eau).
Concertation	- Soumet toute question relevant de sa compétence à une commission composée de représentants d'associations de consommateurs et de protection de la nature et de représentant des entreprises de distribution.	- Soumet toute question jugée utile, à la connaissance du comité national de l'eau, du conseil national de la consommation, du conseil national des services publics départementaux et communaux.
Participation au processus réglementaire	Consulté pour les projets de réglementations, relatifs à la tarification et au service de l'eau et de l'assainissement.	- Consulté pour les projets de réglementations, relatifs à l'organisation des services d'eau et d'assainissement. - Participe à leur mise en œuvre.
Fixation de règles	Néant.	Précise les règles concernant : - les règlements de services, - les prestations facturées indépendamment de la facture d'eau, - les pratiques tarifaires, - les contrats types, - les pratiques d'amortissement et de provision pour renouvellement, - le contenu du rapport du maire et du rapport du délégataire, - toute disposition pour la mise en œuvre et l'amélioration des services d'eau. Ces décisions débouchent, après homologation, sur des arrêtés.

(suite page suivante)

Chapitre 1 - L'adhésion des acteurs

Domaine	Projet de décret de mai 98	Avant-projet de loi de juin 2000
Avis publics et recommandations	<p>Avis publics et recommandations sur toute question relative :</p> <ul style="list-style-type: none"> - au prix et à la facturation, - à la passation des marchés publics et délégation, - à la gestion des régies et délégations, - à la qualité, - à l'information du public. 	<p>Examine :</p> <ul style="list-style-type: none"> - toute convention de délégation, - toute question relative au prix et à la facturation, - à la gestion des régies et délégations, - à la qualité, - à l'information du public.
Pouvoir coercitif	Néant.	<p>Suite à ces examens :</p> <ul style="list-style-type: none"> - impose la négociation d'avenants de mise en conformité ou à défaut résilie le contrat.
Circulation des données	<ul style="list-style-type: none"> - Contribue à l'égalité d'accès des élus locaux, des usagers, des associations (protection de l'environnement) et des opérateurs publics et privés à toute information relative au fonctionnement de services. 	<ul style="list-style-type: none"> - Développe des bases statistiques. - Contribue à l'égalité d'accès des élus locaux, des usagers, des associations (consommateurs et protection de l'environnement) et des opérateurs publics et privés à toute information relative au fonctionnement de services. - Elabore des indicateurs de performance pour évaluer l'efficacité des services.
Evaluation de politique publique	Néant.	<ul style="list-style-type: none"> - Etablit un bilan d'application de la réglementation.
Contrôle des activités de conseil	Néant.	<p>Contrôle les prestations de conseil sur la passation de délégation (objectivité et compétence).</p>
Saisine d'autres organismes de contrôle	<ul style="list-style-type: none"> - Propose la saisine du Conseil de la Concurrence, de la Commission des Clauses Abusives ou du Conseil National de la Consommation. - Avise les Chambres Régionales des Comptes. - Saisit le préfet pour le contrôle de légalité. - Informe le procureur de la République pour d'éventuelles suites pénales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Saisit le Conseil de la Concurrence et de la Commission des Clauses Abusives. - Saisit le préfet pour le contrôle de légalité, informe les ministres. - Avise les Chambres Régionales des Comptes. - Informe le procureur de la République pour d'éventuelles suites pénales.
Publication	<p>Rapport public annuel sur ses activités et sur les suites données à ses interventions, comporte toute proposition jugée utile.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Rapport public annuel sur ses activités et sur les suites données à ses interventions, comporte toute proposition jugée utile. - Bilan sur l'application des réglementations relatives aux services d'eau.
Pouvoir d'investigation	<ul style="list-style-type: none"> - Peut procéder à des expertises, mener des études, recueillir des données et mener toute action d'information dans le domaine de l'eau. <p><i>(sans plus de précision dans le décret)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Constitution d'un service de fonctionnaires habilité à procéder aux enquêtes. - Accès élargi aux données détenues par les ministères et les gestionnaires, y compris données comptables. <p><i>(procédure des enquêtes détaillée dans le texte)</i></p>

Le projet est ambitieux. **Ce qui était au départ un simple organe consultatif de veille et d'alerte des autorités compétentes devient une véritable autorité de régulation, au pouvoir de décision et de coercition.**

En effet, dans le projet de juin 2000, les compétences du Haut Conseil sont étendues :

- Sa composition est diversifiée, intégrant non seulement des juristes, mais également des techniciens et des économistes, et il se voit adjoindre un service d'appui développé.

- Du rôle d'observateur, il passe au rôle de prescripteur dans le domaine des relations contractuelles entre collectivité et délégataire (cahiers des charges types, définition de normes, d'indicateurs, de rapports...).

- Son pouvoir d'investigation et d'expertise des services va très loin, avec un accès à l'ensemble des données et un personnel affecté à cette mission.

- Son domaine d'intervention s'élargit, puisqu'il concerne à la fois l'évaluation des politiques publiques (bilan sur les nouvelles réglementations) et le secteur du conseil aux collectivités.

- Il devient l'interlocuteur obligé dans toutes les décisions concernant la gestion des services d'eau.

- Il est capable de saisir les organes de contrôle qui interviennent de manière complémentaire.

- La circulation de données sous sa responsabilité s'enrichit et se systématisé (base de données statistiques).

- Enfin, son pouvoir coercitif est renforcé avec la capacité d'obliger la renégociation de contrats irréguliers.

Un texte de cette nature témoigne d'un retour de l'Etat centralisateur dans la relation entre les collectivités et leur exploitant. Certes, l'expérience a montré que, pour faire face aux opérateurs privés nationaux, les collectivités avaient besoin d'échanger des informations récoltées sur d'autres services, utilisées comme un référentiel au niveau local. La FNCCR est la première à réclamer un soutien plus net des services de l'Etat en particulier pour le contrôle et l'expertise des services d'eau. Toutefois, il n'est pas certain que les élus adoptent un tel texte sans amendements.

Des arbitrages interministériels pourraient d'ailleurs encore modifier le contenu du projet⁷.

⁷ Les toutes dernières informations disponibles avant la fin de la rédaction de cette thèse semblent confirmer une réaction au sein même du gouvernement, visant à limiter le pouvoir d'enquête et d'intervention directe du futur haut conseil dans la gestion de services en particulier. Le débat reste donc ouvert...

4 Conclusion : un processus évolutif plutôt qu'un contrôle prescriptif

Quelles conclusions tirer de la juxtaposition de ces différents points de vue ?

Tout d'abord, le contexte français semble mûr pour accepter l'introduction d'une nouvelle forme de régulation par coup de projecteur. Les indicateurs de performance, mis à disposition des collectivités pour analyser et comparer leurs services (régies ou services délégués), participent à cette logique.

Mais une condition importante apparaît pour assurer l'acceptation de cette évolution : les indicateurs ne doivent pas servir une logique prescriptive et coercitive, mais **alimenter un processus libre d'amélioration**.

Cette conclusion ressort des craintes exprimées à la fois par le SPDE et par les collectivités. Le premier craint que des indicateurs appliqués sans discernement conduisent à des critiques erronées sur l'exploitation. Les secondes voient dans la mise en place d'un cadre centralisé, obligatoire et non adaptable, une menace sur leurs prérogatives.

Pour lever ces craintes, il est important d'insister sur le fait que les indicateurs, tels que présentés dans cette thèse, **ne visent pas à fixer un cadre de jugement des responsables** (exploitants et élus) **mais plutôt à favoriser une trajectoire d'évolution du service**. Le régulateur ne "note" pas chaque service en regardant la valeur prise par les indicateurs. Ces derniers lui permettent à la fois de définir une cible à moyen terme et de diagnostiquer, chaque année, les marges d'amélioration, thème par thème.

Pour finir sur les enseignements tirés de ce chapitre, **les réflexions des uns et des autres donnent déjà une idée des questions importantes qui devront être traitées pour mettre en place une régulation** : niveau de centralisation et création d'une éventuelle autorité nationale, indépendance du régulateur, régulation sectorielle ou généraliste ?

C'est en répondant à tous ces points que l'on dégagera un modèle possible d'organisation de la régulation des services d'eau en France.