

Autorité organisatrice affirmée, gouvernance renouvelée : de nouvelles voies pour piloter une délégation de service public

■ C. PUYMOYEN-DARRIBERE¹, N. GENDREAU¹

Mots-clés : délégation de service public, gouvernance, engagements

Keywords: governance, public service delegation, commitments

Introduction

Changements de mode de gestion des services publics de l'eau et de l'assainissement, arrêt Olivet, attentes croissantes des citoyens pour une gestion durable de ces services, mises en place d'une tarification sociale et/ou environnementale, alimentent les débats et remettent en question les objectifs des contrats de délégation de services publics historiques. La communauté urbaine de Bordeaux (CUB)² est un bon exemple de la révolution qui touche actuellement la gestion des services publics d'eau et d'assainissement, en étant en 2012 confrontée à la fois à la renégociation de son contrat de concession d'eau potable (1992-2021) et à la relance d'un contrat d'affermage de transition pour l'assainissement (2013-2018) dans la perspective de la mise en place d'une possible régie de l'eau.

1. Contexte

La nouvelle politique de l'eau de la communauté urbaine de Bordeaux adoptée en décembre 2011, fruit d'une longue concertation, a posé les bases d'une délégation de service public renouvelée en revisitant les rôles de chaque acteur du triptyque autorité organisatrice / exploitant / usager-citoyen.

Dans ce nouveau cadre contractuel, la communauté urbaine de Bordeaux, autorité organisatrice, renforce

sa position, d'une part, en fixant à l'exploitant les orientations stratégiques en matière de qualité de service et de maîtrise des tarifs et, d'autre part, en renforçant son contrôle pour s'assurer que les résultats atteints répondent aux objectifs. L'exploitant définit une entité propre, aux contours clairement délimités et spécifiques au territoire et au contrat. L'utilisateur devient partie prenante dans la gestion du service public en étant associé à divers niveaux, de la réflexion prospective au suivi opérationnel du contrat.

De nouveaux outils de pilotage sont alors à inventer pour garder une cohérence de gestion entre ces multiples acteurs et répondre aux enjeux politiques de qualité de service et de baisse du prix de l'eau.

2. Un pilotage à inventer pour des contrats renouvelés

La communauté urbaine de Bordeaux a formalisé sa méthodologie de pilotage en s'appuyant sur deux piliers : des engagements pénalisables ou donnant lieu à un intéressement et des instances aux rôles clarifiés.

2.1. Le pilotage par les engagements

Les deux contrats de délégation d'eau potable et d'assainissement de la communauté urbaine de Bordeaux portent le même principe de mesure annuelle de bonus et de malus, qui vise à rendre incitative pour le délégataire l'atteinte des objectifs de qualité de service et à faciliter le contrôle du délégant.

¹ Bordeaux Métropole – Direction de l'eau – Esplanade Charles-de-Gaulle, rue Jean-Fleuret – 33076 Bordeaux.

² Depuis la rédaction initiale de cet article, la communauté urbaine de Bordeaux a pris le nom de Bordeaux Métropole.

Cependant, les dispositifs développés se distinguent par leur processus de construction, par la nature des engagements, par les méthodes de restitution et de contrôle.

2.1.1. La construction des engagements

• Eau potable

L'avenant n° 9 au contrat d'eau potable est venu améliorer pendant la phase de négociation de l'avenant un système qui existait depuis 2007. Cette évolution s'est traduite par une réduction de 61 à 47 engagements afin de les concentrer sur les principaux objectifs du service.

La rédaction des engagements, le mode de calcul, les valeurs cibles ont fait l'objet d'une co-construction délégant/délégataire. Presque tous les engagements ont été réécrits, pour renforcer certaines thématiques comme le rôle du délégant dans la gestion du service (prélèvements d'eau en nappes profondes), la gestion patrimoniale ou la supervision.

Le dispositif de bonus/malus existait dans le dispositif mis en place en 2007, mais la révision de 2012 a permis de réajuster les valeurs cibles aux résultats

obtenus les années précédentes et de réduire le nombre d'engagements avec intéressement financier.

• Assainissement

Le nouveau cahier des charges 2013-2018 du contrat d'assainissement est le fruit du dossier de consultation des entreprises rédigé par le délégant (30 engagements donnant lieu à un intéressement ou à une pénalité) et de l'offre du délégataire retenu (515 engagements supplémentaires pénalisables).

Le premier travail pendant la phase de mise en place du nouveau contrat a consisté à apporter de la cohérence entre ces deux systèmes afin d'avoir un outil de suivi unique et partagé entre délégant et délégataire.

2.1.2. La nature des engagements

• Eau potable

Les 47 engagements du contrat d'eau potable portent sur quatre grandes thématiques : ressources et production (13), réseau (16), relation usagers (9), sujets transversaux relatifs à l'information du délégant, la gestion de crise, la supervision, le patrimoine, les ressources humaines, la qualité, l'environnement, le système d'information. Les questions financières sont peu représentées.

Sur les 47 engagements, 38 (70 %) sont assortis de pénalités, cinq (10 %) soit de pénalités soit de bonus selon les résultats obtenus, et neuf (20 %) ne sont ni pénalisables ni liés à un intéressement.

Les engagements du contrat d'eau potable se concentrent sur les enjeux stratégiques du service, sans que tous les points stratégiques du contrat soient toutefois repris dans les engagements. Ces objectifs sont larges et décrits par leur finalité globale. Ils peuvent être assortis d'un plan d'actions. Lorsqu'ils donnent lieu à pénalité ou intéressement, un ou plusieurs indicateurs cadrent le résultat à atteindre.

• Assainissement

Les 603 engagements couvrent l'ensemble des activités de l'exploitant (achat, exploitation collective, épuration, patrimoine, analyse du système d'assainissement, clientèle, système d'information, recherche et développement, communication), son organisation (achat, ressources humaines, contrôle de gestion) et le pilotage du contrat avec le délégant.

La moitié des engagements concerne les domaines de l'exploitation réseau/épuration et de l'innovation

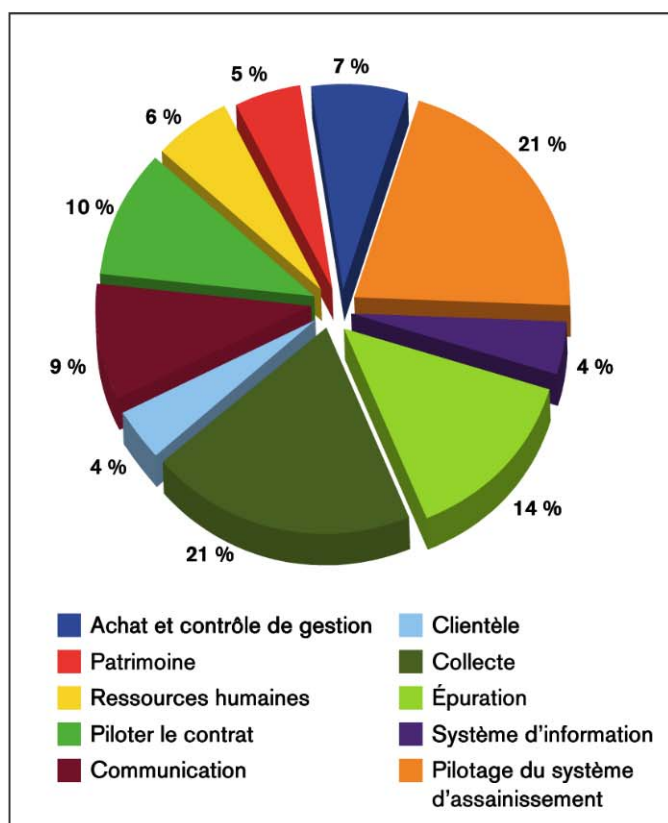


Figure 1. Répartition des engagements par thématiques

(prise en compte des problématiques du milieu récepteur, de l'énergie, des nuisances, optimisation de procédés...).

Dans leur grande majorité, les engagements sont associés à une pénalité.

Seuls 9 % des engagements ne sont pas pénalisés. Si pour la plupart il s'agit d'engagements sans impact sur la performance du service, quelques-uns sont stratégiques (par exemple : 50 % de valorisation agricole des boues, deux contrôles inopinés par an et par établissements bénéficiant de convention spéciale de déversement).

23 engagements impliquent à la fois un intéressement et une pénalité. Ils portent sur la qualité de service à l'usager, la gestion technique et le développement durable.

68 % des engagements sont pénalisés à la suite de la remise d'un rapport ou d'une restitution en réunion, répondant ainsi plus à une logique de moyens que de résultat (résultat qui aurait pu porter sur le contenu de l'étude ou la réalisation du projet).

2.1.3. Le suivi des engagements

• Eau potable

Une annexe du contrat spécifie et décrit chacun des engagements contractuels. La CUB a néanmoins repris l'ensemble des engagements dans un tableau pour suivre l'état d'avancement de chaque engagement et ainsi avoir une vision globale de la performance du contrat.

Les engagements du contrat d'eau potable sont essentiellement des engagements récurrents à mesure annuelle (40).

Sept engagements ont une date unique de réalisation (*tableau I*).

L'état d'avancement et les justificatifs sont fournis *a minima* une fois par an avec le rapport annuel du délégataire.

• Assainissement

Le délégataire du contrat d'assainissement et la CUB partagent un tableau descriptif commun listant tous les engagements, les responsables de suivi, les échéances. Un pilote côté délégant et un pilote côté délégataire valident conjointement la réalisation des engagements et mettent à jour ce tableau tous les semestres.

Si nécessaire, les responsables du suivi précisent le périmètre de l'engagement, les outils nécessaires de contrôle, les modalités d'application de la pénalité dans une fiche action, validée par les deux parties. 20 % des engagements ont donné lieu à la rédaction d'une fiche action.

L'expérience de la première année souligne l'intérêt d'avoir un suivi mensuel, officialisé par un courrier de mise au point semestriel.

En effet, chaque année, les services suivent environ 400 engagements (*tableau II*). Ces points réguliers évitent aux deux parties d'avoir à reconstituer l'historique *a posteriori* sur 400 actions et permettent de limiter les dérapages.

Les engagements dans leur majorité sont récurrents (62 %) avec une fréquence annuelle (80 % des récurrents). 38 % des engagements ont eu une date unique de réalisation.

À suivre	En 2013	En 2014	En 2015	En 2016	En 2017	En 2018	En 2019	En 2020	En 2021
Nombre d'engagements sur l'année	47	46	43	43	42	41	39	39	39

Tableau I. Nombre d'engagements récurrents ou à date unique liés au contrat d'eau potable suivis chaque année par les équipes de contrôle

À suivre	En 2013	En 2014	En 2015	En 2016	En 2017	En 2018
Nombre d'engagements sur l'année	466	401	358	357	370	368

Tableau II. Nombre d'engagements liés au contrat d'assainissement suivis chaque année par les équipes de contrôle

La complexité du suivi des engagements réside dans leur nature (soit à réalisation récurrente, soit à réalisation unique à une date d'échéance, soit applicable à tout moment), et dans le nombre important qu'un agent doit suivre (jusqu'à 96).

De plus, à ce jour, le tableau de suivi développé avec les outils de bureautique classique ne permet pas d'établir de requête simple pour extraire à une date fixée l'état d'avancement des engagements ou les

engagements à tenir. Il est ainsi compliqué d'avoir une vision globale de la tenue des engagements à un instant donné.

Outre la collaboration développée pour suivre la réalisation des engagements, un effort est également porté sur la fiabilité des indicateurs pour les engagements donnant lieu à pénalité ou intéressement. Le contrat prévoit ainsi l'audit annuel par un tiers de la fiabilité des résultats de 23 indicateurs.

	Contrat d'eau potable	Contrat d'assainissement
Construction des engagements	Fruit de la co-construction entre le délégant et le délégataire (évolution par avenant à partir d'un dispositif préexistant)	Association de deux dispositifs proposés dans le dossier de consultation des entreprises et l'offre pléthorique du délégataire retenu
Nombre	47 engagements au démarrage du contrat	603 engagements au démarrage du contrat
Périmètre	– Ressources et production – Réseau – Relation usagers – Sujets transversaux (base de données, supervision, patrimoine, ressources humaines, qualité, environnement)	– Exploitation (collecte, épuration, patrimoine, analyse du système d'assainissement, clientèle, SI, communication) – Organisation (achat, ressources humaines, contrôle de gestion) – Pilotage du contrat avec le délégant
Nature	Objectifs de résultat, de portée large	Actions, études (objectifs de moyen) Quelques rares objectifs de résultat
Assortis de pénalité	70 % (33)	87 % (527)
Assortis de pénalité ou d'intéressement	10 % (5)	4 % (23)
Sans pénalité	20 %	9 %
Mesure	Annuelle	Mensuelle, trimestrielle, annuelle (62 %) ou à date unique de réalisation (38 %)
Point d'avancement et bilan	Délibération annuelle des pénalités et des intéressements	Point mensuel entre les deux parties en revue assainissement, semestriel par courrier Délibération annuelle des pénalités et des intéressements
Animation	Un pilote côté délégant	Un pilote côté délégant et un pilote côté délégataire pour mettre à jour le tableau des engagements et valider leur réalisation
Contrôle	Accès aux données des rapports d'activité ; contrôle possible par un tiers pour deux engagements	Accès à certaines bases de données <i>via</i> un poste dédié ; contrôle de terrain ; Audit par un tiers des engagements donnant lieu à pénalité ou intéressement
Montant des pénalités et des intéressements	Plafonné	Plafonné

Tableau III. Nature des engagements dans les contrats d'eau et d'assainissement

L'association du délégant à cet audit apporte une garantie sur la donnée source et une appropriation par les deux parties des résultats et des processus pour atteindre les objectifs.

2.1.4. La comparaison des deux dispositifs

La comparaison des dispositifs de bonus/malus portés par les deux contrats de délégation des services d'eau potable et d'assainissement de la CUB (*tableau III*) souligne qu'un même principe d'intéressement du délégataire à la performance du service peut se traduire dans les faits par des outils et des pilotages divergents. Ces expériences permettront à la CUB de faire évoluer dans les années à venir ses dispositifs pour optimiser le suivi à mettre en œuvre et leur caractère incitatif.

2.2. Les instances de pilotage

La négociation autour de l'avenant n° 9 au contrat d'eau potable et le lancement d'un contrat d'assainissement de transition ont été l'occasion de mettre en œuvre la nouvelle politique de l'eau visant à repositionner et à recalibrer les rôles de délégant, du délégataire et des citoyens-usagers dans la gestion des services publics de l'eau.

La première orientation consistait à réaffirmer le rôle d'autorité organisatrice de la CUB. Pour ce faire, les effectifs de l'équipe de contrôle organisée autour de quatre thématiques principales (réseau, usines, usagers, finances) ont été renforcés pour suivre la réalisation des engagements, et redéfinir la stratégie patrimoniale et les schémas directeurs.

Le contrat d'assainissement imposait, par ailleurs, la création d'une société dédiée, afin de centraliser toutes les fonctions nécessaires à l'exploitation du service dans une même entité, soit directement, soit en sous-traitance.

Enfin, le positionnement des citoyens-usagers est également revisité dans les deux contrats pour répondre à l'enjeu de la politique de l'eau de développer une gouvernance partagée pour soutenir une prise en compte transversale et collégiale des problématiques liées à l'eau. Des organisations symétriques ont ainsi été définies pour l'eau potable et l'assainissement afin d'associer la société civile et les structures associatives de l'exploitation à la prospective sur ces services publics.

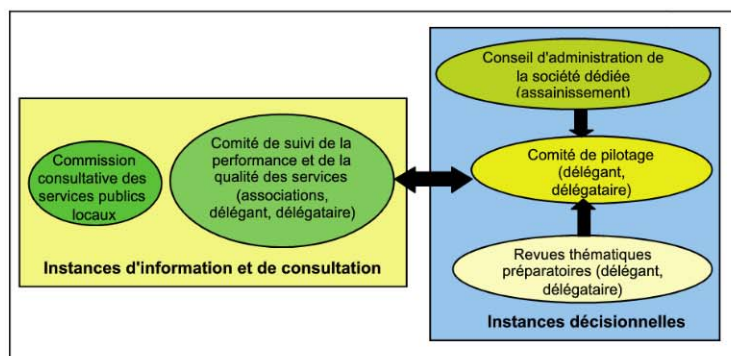


Figure 2. La gouvernance des contrats d'eau et d'assainissement

La communauté urbaine de Bordeaux a créé diverses instances présentées *figure 2* afin, d'une part, de répondre à la commande d'ouverture à la société décrite dans la politique de l'eau et, d'autre part, permettre une prise de décisions efficace.

2.2.1. L'organisation délégant - délégataire

En premier lieu, la mise en place de l'avenant n° 9 au contrat d'eau potable et du contrat d'assainissement au 1^{er} janvier 2013 a nécessité la clarification des responsabilités et des règles de fonctionnement entre les deux entités pour :

- le contrôle des activités du délégataire (engagements et contrat) ;
- le partage de l'information sur l'exploitation du service ;
- la prise de décisions concernant l'application du contrat et l'exploitation du service.

En ce qui concerne le contrôle des activités, un pilote par contrat et entité est désigné pour coordonner les bilans, les audits et garantir la traçabilité des justificatifs. Il fait office de référent vis-à-vis de sa direction et du partenaire pour avoir une vision globale du contrat.

Le contrat d'assainissement instaure des engagements de transfert de savoir-faire du délégant au délégataire, afin d'assurer au mieux la continuité à la fin du contrat actuel. Ce transfert des pratiques se traduit autant pour des tâches techniques du terrain (exemple : contrôle de conformité) qu'au niveau des méthodes et stratégies d'exploitation.

Concernant le partage de l'information, un site Internet partagé entre le délégataire et le délégant permet l'échange documentaire, dont les justificatifs des engagements et les rapports d'activité, la supervision

en temps réel du système d'assainissement, l'accès aux données patrimoniales, les actualités et les organigrammes. Cet « intranet délégant-délégataire » est un outil innovant par la richesse de ses informations en matière de suivi de l'activité en temps réel et de partage de l'information terrain.

Concernant la prise de décision, plusieurs instances ont été créées pour suivre, rendre compte et améliorer en permanence la conduite des services publics. Des revues thématiques permettent ainsi de traiter des questions techniques et de clarifier des procédures. Elles associent les équipes techniques des deux entités (cadres et techniciens).

Le comité de pilotage est quant à lui missionné pour prendre les décisions relatives à l'économie du contrat ou l'organisation des services. Les équipes de direction de chaque structure composent cette instance.

Le délégant et les délégataires se sont accordés sur les missions de ces instances et les règles de subsidiarité. La communauté urbaine de Bordeaux a formalisé les règles de fonctionnement dans un guide des instances, partagé avec le délégataire.

Enfin, chaque entité a mis en place une équipe (0,5 équivalent temps plein pour chaque contrat à la fois chez les délégataires et le délégant) pour animer de manière efficace et efficiente les temps de bilan et de décision.

2.2.2. L'association de la société civile et des associations à l'évolution de l'exploitation et à la qualité du service

Dans le cadre de la concertation mise en place pour la définition de la politique de l'eau de la CUB, la question de la gouvernance est ressortie comme un axe majeur de progrès pour répondre notamment au souhait des associations et des citoyens-usagers d'être mieux et plus informés, et associés aux décisions de la CUB dans le domaine de l'eau.

La CUB a ainsi repris la main sur l'organisation des relations avec les citoyens-usagers et associations afin de piloter les différents comités qui avaient pu être développés par la collectivité ou les délégataires. La CUB a repensé en 2013 les nombreuses structures qui rapprochaient la société civile et des associations pour les organiser autour de trois missions : réglementaire, évolution du service et prospective.

• Mission réglementaire

Conformément à l'article L 1413-1 du Code général des collectivités territoriales, la commission consultative des services locaux (CCSPL) se réunit au moins une fois par an pour examiner les rapports d'activité des délégataires et le rapport sur le prix et la qualité du service public de l'eau et de l'assainissement.

• Évolution du service

Conformément au cahier des charges du contrat d'assainissement 2013-2018, le délégataire a ouvert son conseil d'administration, avec droit de vote, à trois associations issues de la CCSPL et à deux représentants de la société civile proposés par le délégataire après accord du président de la CUB.

Par ailleurs, le comité de pilotage délégataire-délégant s'élargit une fois par trimestre à trois associations de la CCSPL pour examiner les indicateurs de performance et de qualité du service, le bilan du service de l'année n, le programme (notamment de renouvellement, d'études...) de l'année n+1. Nommé comité de suivi des performances et de la qualité des services d'eau et d'assainissement (CSPQS) du contrat d'eau et du contrat d'assainissement, cette instance n'est pas une instance décisionnelle, mais peut néanmoins saisir le délégataire ou le délégant pour étudier certaines problématiques ou envisager certaines évolutions de pratiques.

• Mission de prospective

La CUB a proposé la création d'une « instance de gouvernance transverse du grand cycle de l'eau communautaire » associant une pluralité d'acteurs : élus communautaires, associations, usagers, représentants de la société civile, groupes d'intérêt. L'instance aura à la fois un rôle consultatif, non décisionnel, sur des sujets à traiter soumis par la CUB et un rôle de réflexion et de proposition à un niveau stratégique et prospectif sur des thématiques dont l'instance se saisirait elle-même. À titre d'exemple, l'instance pourrait être saisie sur des sujets liés à l'exercice de sa compétence eau et assainissement, inscrits dans la politique de l'eau ou relevant d'actions de recherche/développement ou d'optimisation du service (stratégie énergétique du service, protection des ressources et milieux naturels...). Cette instance n'est pas à ce jour créée.

Pour éviter que l'échange avec la société ne s'appuie que sur une poignée d'acteurs, la communication vers les usagers a été parallèlement développée pour expliquer les décisions politiques et partager les enjeux des services publics de l'eau et de l'assainissement. Un nouveau site Internet, www.leaudelacub.fr, a été mis en ligne début 2014 remplaçant les différents portails existants sur l'exploitation des services d'eau et d'assainissement sur la CUB. Son contenu comporte à la fois des informations pratiques sur les services de l'eau et de l'assainissement, leur gestion et des informations sur le patrimoine.

Enfin, la CUB a créé en février 2013 une marque unique des services d'eau et d'assainissement instaurée dans la perspective de la régie et permettant d'effacer les opérateurs au profit du service et du territoire. Déléataire du service public d'eau potable, délégataire du service public d'assainissement, autorité organisatrice, régie du service public d'assainissement non collectif, régie de l'eau industrielle communiquent auprès des usagers sous cette bannière unique « L'Eau de la CUB » (factures, plaquettes d'informations, véhicules, cartes professionnelles...).

2.2.3. L'organisation de la gouvernance

L'organisation de la gouvernance telle que mise en place à la CUB s'appuie sur trois étapes, décrites dans le *tableau IV* :

- définir les instances et leurs rôles ;
- veiller à l'articulation cohérente de ces instances, tant au niveau des participants que du niveau des décisions qui y sont prises ;
- identifier les animateurs dans chaque partie, garants de l'identification des points de négociation et de la prise de décision par les instances adaptées.

3. Un pilotage à faire évoluer

La mise en place de ces nouveaux outils de pilotage s'est étalée sur plusieurs mois en 2013, entre les

phases de définition des grands principes et celles de formalisation opérationnelle.

3.1. Un premier retour d'expérience de la méthodologie développée

Après une année d'exercice, il est possible d'analyser le fonctionnement de ces outils et de souligner les apports et les points à améliorer de cette méthodologie.

3.1.1. Les engagements : un réel pilotage du contrat ?

Les contrats de délégation de l'eau potable et de l'assainissement de la CUB s'appuient sur un système incitant le délégataire à mettre en œuvre les objectifs de l'autorité organisatrice, à rendre compte de leur réalisation et à faciliter les contrôles du délégant (accès aux données sources, clarification des processus, contrôles de terrain...).

La comparaison des deux démarches met en lumière les différences dans le nombre, la nature des engagements, les méthodes de suivi et d'appropriation au quotidien par les équipes.

• Eau potable

En s'appuyant sur un système préexistant, la co-construction aboutit à un dispositif adapté aux enjeux de performance, à un niveau d'ambition réaliste.

Le système des 47 engagements clarifie le cadre contractuel quant aux objectifs fixés au délégataire, pose des jalons et permet d'afficher les priorités.

Les risques de ces 47 engagements résident dans le fait qu'ils soient considérés comme le seul référentiel, alors que tous les enjeux stratégiques du contrat n'y sont pas représentés, et que les valeurs cibles des engagements soient vécues comme des fins en soi limitant l'ambition de performance du délégataire.

• Assainissement

L'association de deux outils (listes des pénalités et des engagements donnant lieu à pénalité et intéressement

Étape 1	Définir les rôles de chaque partenaire : autorité organisatrice / exploitant / société civile et associations
Étape 2	Organiser les instances de gouvernance, en précisant les missions, les règles de subsidiarité, les participants, en veillant à la cohérence de l'ensemble (éviter les redondances, adapter les fréquences...)
Étape 3	S'appuyer sur une équipe de référents contrat et des outils d'échange d'information dédiés

Tableau IV. Étapes d'organisation de la gouvernance

proposées par le délégant et les 515 engagements complémentaires proposés par le délégataire) aboutit à une liste pléthorique d'engagements dont il est difficile d'identifier la finalité et les priorités.

Ce dispositif permet de contractualiser les périodes de certains rendus (études) et d'éviter des glissements.

L'affectation nominative des engagements permet également de clarifier à la vue de tous les missions de chacun et encourage l'appropriation du contrat. Mais elle peut apporter de la pression dans l'accomplissement des tâches, quand l'application d'une pénalité est ressentie comme une responsabilité personnelle par un agent ou une équipe.

Les agents du délégataire vivant comme une pression les engagements voient alors le personnel du délégant uniquement comme des contrôleurs, alors que les représentants de l'autorité organisatrice ont également un rôle de définition des orientations en s'appuyant sur l'expérience des agents de terrain.

Le tableau de suivi des engagements constitue aujourd'hui une feuille de route pour les équipes. Cependant, l'abondance des engagements peut facilement laisser croire aux agents que toute l'activité est portée par les engagements et les entraîner à se focaliser uniquement sur ceux-ci, au risque de perdre de vue la finalité du service.

Une fois les engagements appropriés, il est rapidement apparu la nécessité de les resituer par rapport aux objectifs du service pour redonner du sens et des grandes lignes directrices. La CUB est ainsi en cours de redéfinition des enjeux stratégiques et objectifs sur les thématiques réseau, collecte, usagers, finances. En y rattachant les engagements, il sera possible de refixer les priorités en ne tenant pas compte uniquement des engagements.

Le bilan de la première année identifie que 95 % des engagements mesurés ont été réalisés dans les délais ou ont atteint leurs objectifs.

3.1.2. La gouvernance : gérer les responsabilités respectives

La CUB a organisé de manière parallèle la gouvernance des contrats de délégation de l'eau potable et de l'assainissement, afin d'optimiser les moyens à y consacrer et de s'appuyer sur les mêmes partenaires, quel que soit le contrat.

A priori, le système de partage des décisions délégant-délégataire et d'échange avec la société civile paraît complexe et chronophage. Mais les responsabilités des différentes instances étant définies, les décisions sont prises, tracées et inscrites dans la durée. Cependant, la quantité d'informations échangées devient difficile à gérer et à partager, en particulier avec les équipes. La plateforme d'échange délégant-délégataire est importante pour tracer et rendre compte.

Quant aux relations avec les associations, les mêmes associations se retrouvant dans les différentes instances, les membres montent progressivement en compétence techniquement. Leur diversité d'horizon permet de voir sous des angles différents le service (environnemental, social, accessibilité...).

La redondance des acteurs de la société civile mobilisés dans les instances est à la fois un atout, comme souligné précédemment, et une difficulté, dans la mesure où la représentativité est limitée et l'organisation doit être pensée pour éviter de mobiliser de manière inconsidérée ces acteurs bénévoles.

La marque unique « L'Eau de la CUB » met en avant le service. Elle est un facteur de cohésion, renforçant la coordination du délégant et du délégataire, notamment quand il s'agit de gérer une réclamation d'usager. Cette coordination permet de mieux progresser en définition des besoins et des attentes, et favorise la mise en œuvre de pratiques communes. Son déploiement sur les cartes professionnelles, les véhicules, les factures a permis de l'ancrer rapidement auprès des usagers. Néanmoins, du fait de son usage par cinq opérateurs, l'usager peut facilement être perdu lorsqu'il cherche l'acteur qui peut résoudre son problème d'eau.

En conclusion, il ressort pour ce qui concerne les engagements :

- apports : amélioration continue de la qualité de service sous l'influence de contrats renouvelés et d'un contrôle accru, regard factuel sur le fonctionnement du contrat, montée en compétence des équipes du délégant ;
- difficultés : attention accrue sur les engagements aux dépens des objectifs de performance du service, débats réguliers sur les règles d'application du contrat lorsqu'une pénalité est en jeu.

Quant aux instances :

- apports : acculturation de la société civile et prise en compte des nouvelles attentes, efficacité du circuit décisionnel ;
- difficultés : redondance des acteurs de la société civile mobilisés dans les instances, difficulté à faire redescendre l'information à toutes les équipes.

3.2. Les voies d'amélioration

Un premier bilan des deux dispositifs portés par la CUB permet par retour d'expérience d'identifier des bonnes pratiques pour définir *a priori* un outil de pilotage contractuel « pilotable ».

Les inpondérables d'un dispositif « idéal » :

• Sur le volet engagements :

- un nombre limité d'engagements (30 à 50) respectant les objectifs du contrat : sélection d'engagements représentatifs de l'activité de l'exploitant et favorisant la transmission d'informations au délégant ;
- des engagements reposant sur des objectifs de résultat ;
- une évaluation réaliste *a priori* des indicateurs (seuils bas/seuils hauts) pour l'application des pénalités ou des intéressements, nécessitant une connaissance fine du service local ;
- une définition claire de l'engagement (périmètre, livrables, échéance, responsables) et de l'application de la pénalité ou de l'intéressement ;
- peu de pénalités ou de bonus, mais avec un impact financier dissuasif ou motivant ;
- des bonus liés à une performance particulière du délégataire ;
- une animation en parallèle délégant/délégataire du suivi des engagements, remontant régulièrement aux directions une photographie de leur état d'avancement, alertant sur les dérapages et impliquant régulièrement les acteurs pour une plus grande appropriation du contrat ;
- des engagements cohérents avec le programme prévisionnel d'investissements ;
- un outil informatique partagé, constituant une base de données complète et permettant les requêtes ;
- des conditions d'accès aux données sources pour le délégataire clairement définies, pour faciliter les contrôles et garantir la fiabilité des informations ;
- une clause de revoyure au bout de 3 ans pour recentrer les objectifs et réévaluer les valeurs cibles.

• Sur le volet gouvernance :

- l'organisation par la collectivité compétente de la gouvernance (communication, instances) pour avoir un référent unique auprès des citoyens-usagers ;
- les missions et responsabilités du triptyque autorité organisatrice/exploitant/société civile et associations explicitées ;
- des moyens d'animation chez chaque entité pour faire le lien entre délégant et délégataire avant et après la réunion et pour donner du rythme aux instances ;
- des règles de subsidiarité écrites pour éviter le chevauchement entre instances ;
- un rythme régulier de réunions planifiées à l'avance, pour maîtriser l'investissement des membres ;
- des instances participatives, aux ordres du jour adaptés au public, donnant une information commentée et circonscrite pour encourager l'adhésion des associations ou représentants de la société civile ;
- un accompagnement des membres associatifs des instances pour une mise à niveau si nécessaire ;
- un plan de communication ambitieux pour partager les enjeux du service ;
- un renouvellement des membres à envisager au bout de 3 ans pour élargir le panel des usagers associés.

Conclusion

L'autorité organisatrice a un intérêt tout particulier à penser aux modalités de pilotage du contrat qu'elle délègue. Un système adapté lui permet d'optimiser ses ressources affectées au contrôle et de renforcer son rôle de définition des objectifs et de contrôle de la qualité du service rendu aux usagers.

Les deux contrats conclus entre la CUB et ses délégataires dans les domaines de l'eau et de l'assainissement s'appuient sur les mêmes principes de pilotage (des engagements pénalisables ou donnant lieu à un intéressement en bonne partie, une gouvernance organisée pour associer les usagers et prendre les décisions). Néanmoins, l'organisation du pilotage du contrat d'eau actuel est le fruit d'une évolution d'un système existant, alors que celle de l'assainissement a été totalement repensée dans le cadre d'un nouveau contrat. Il en ressort des systèmes de pilotage différents avec leurs avantages et leurs inconvénients quant à la portée des engagements, leur appropriation ou la relation délégant-délégataire, par exemple.

Si l'expérience bordelaise permet d'identifier des facteurs clés pour la réussite du pilotage d'un contrat, elle souligne également l'importance du travail préparatoire de recueil d'éléments permettant de qualifier le niveau de performance et d'identifier les futurs partenaires à associer. Ce travail préparatoire est d'au-

tant plus important que les critères de performance, les priorités du service, ou les possibilités de représentation de la société civile sont fortement liés au contexte local. Il est donc difficile de reproduire d'un territoire à un autre territoire de mêmes niveaux d'indicateurs ou une même composition des instances.

Bibliographie

Eau & assainissement, livre vert, Communauté urbaine de Bordeaux, 2010.

Eau & assainissement, livre blanc, Communauté urbaine de Bordeaux, 2011.

Eau & assainissement, politique de l'eau, Communauté urbaine de Bordeaux, 2011.

Traité de concession de l'eau potable entre Lyonnaise des Eaux et la Communauté urbaine de Bordeaux, 1992-2021 et ses neuf avenants.

Traité d'affermage des services de l'assainissement des eaux usées et de gestion des eaux pluviales entre Lyonnaise des Eaux et la Communauté urbaine de Bordeaux, 2013-2018.

Résumé

C. PUYMOYEN-DARRIBERE, N. GENDREAU

Autorité organisatrice affirmée, gouvernance renouvelée : de nouvelles voies pour piloter une délégation de service public

La nouvelle politique de l'eau de la communauté urbaine de Bordeaux adoptée en décembre 2011 a posé les bases d'une délégation de service public renouvelée en revisitant les rôles de chaque acteur du triptyque autorité organisatrice / exploitant / usager-citoyen. Pour porter sa mission d'autorité organisatrice, la communauté urbaine de Bordeaux a renforcé son pilotage du service en s'appuyant sur deux piliers : un mécanisme de bonus/malus rendant incitatif pour l'exploitant l'atteinte d'objectifs et des instances aux rôles clarifiés.

À travers le retour d'expérience sur les deux contrats de délégation des services publics de l'eau potable et de l'assainissement de l'agglomération bordelaise apparaissent des recommandations pour mettre en œuvre un pilotage adapté et permettant d'optimiser les ressources affectées au contrôle de la qualité du service rendu aux usagers, et notamment l'importance du travail préparatoire de recueil d'éléments permettant de qualifier le niveau de performance et d'identifier les futurs partenaires à associer.

Abstract

C. PUYMOYEN-DARRIBERE, N. GENDREAU

Determined water authority, renovated governance: new opportunities to control a public service delegation

The new water policy of the Communauté urbaine de Bordeaux adopted in December 2011 laid the groundwork for a renovated public service delegation and new positions for each stakeholder: water authority, water operator, citizen-user. As water authority, the Communauté urbaine de Bordeaux has strengthened the control of water services through two commitments towards the

operator: a bonus/malus system and clarification and the simplification of the current committees. The comparison of both contracts for water supply and sanitation provides recommendations for suitable monitoring measures. In particular, the major role of the preparatory work to set the performance level and identify future partners has been highlighted.

DESINFECTION EN EAU POTABLE

TrojanUVTelos™ (télôs) est la dernière évolution des UV pour les petites communautés. Ce système avancé utilise la technologie TrojanUV Solo Lamp™ et la technologie d'optimisation hydraulique TrojanUV Flow Integration (FIN™), entraînant une réduction de la consommation électrique, une administration uniforme de la dose d'UV et un petit nombre de lampes. Grâce à ces fonctions, les avantages du TrojanUVTelos sont clairs : réduire les coûts du cycle de vie, faciliter l'entretien et réduire l'impact sur l'environnement.

Plus d'informations sur trojanuv.com/fr/trojanuvtelos

TROJANUV

TROJANUV TELOS™

BI-OROC® de SOTRA SEPEREF

PVC bi-orienté, le tube réinventé

Un RÉSEAU d'eau potable plus ÉCONOMIQUE

Parce qu'il réduit le coût d'installation sur chantier,
Parce qu'il représente un excellent rapport qualité / prix,
Parce qu'il permet une diminution des coûts d'investissements et d'exploitation,

BI-OROC® vous garantit une réduction des coûts globaux.



Avec BI-OROC®, vous êtes sous bonne conduite.



© Sotrafon - www.bioroc.com

BI-OROC® PN 16

BI-OROC® PN 25

NF



Retrouvez tous les avantages du BI-OROC® sur www.bioroc.fr

SOTRA SEPEREF.

25 route de Brévillers – 62140 Sainte Austreberthe tél : + 33 (0)3 21 86 59 00