

LES SYNTHÈSES TECHNIQUES DE L'OFFICE INTERNATIONAL DE L'EAU

**La mise en place d'un contrat
d'objectifs entre autorité
et exploitant publics comme outil
pour améliorer les performances
des services d'eau**

COLASSE Marion

mars 2014



*Office
International
de l'Eau*

En partenariat avec des organismes d'enseignement supérieur, l'OIEau propose des états de l'art synthétiques sur différents sujets liés à l'eau. Ces synthèses sont rédigées par des élèves dans le cadre de leur cursus de formation.

Cette synthèse documentaire « ***La mise en place d'un contrat d'objectifs entre autorité et exploitant publics comme outil pour améliorer les performances des services d'eau*** » a été effectuée par **Marion COLASSE**, élève post-master (bac+6/7) d'AgroParisTech-ENGREF en voie d'approfondissement et mastère spécialisé « Gestion de l'eau » à Montpellier.

Le contenu de ce document n'engage la responsabilité que de son auteur, il ne reflète pas nécessairement les opinions ou la politique de l'OIEau.

Toute utilisation, diffusion, citation ou reproduction, en totalité ou en partie, de ce document ne peut se faire sans la mention expresse du rédacteur, de l'Etablissement d'origine et de l'OIEau.

SYNTHESE TECHNIQUE

**La mise en place d'un contrat d'objectifs entre autorité
et exploitant publics comme outil pour améliorer les
performances des services d'eau**

COLASSE Marion
mcolasse@gmail.com

mars 2014

RESUME

Le contrat d'objectifs entre autorité et exploitant publics apparait comme un type d'outil volontaire permettant d'établir et de suivre les performances du service d'eau et d'assainissement. Cette pratique récente pour le management des services d'eau, touche à la fois les pays en développement et développés. En fixant des objectifs, ces contrats sont censés faciliter le processus de suivi de la performance du service. Des indicateurs sont choisis et servent à mesurer les progrès et les avancements d'un programme pour les comparer à des résultats escomptés. Après quoi, il devient possible de rendre compte de la performance du service, de la suivre et de la contrôler. Avec ces contrats, l'autorité publique cherche à mettre en avant auprès de ses administrés ou des bailleurs de fonds, la transparence et la performance du ou des services publics d'eau. Pour autant, cette démarche est complexe et sa réussite dépend de facteurs internes et externes non négligeables. Les cas d'analyse permettront d'identifier les points communs et facteurs de réussite de ces outils utilisés dans des situations très différentes.

Mots clés : Contrat d'objectifs, services publics, autorité publique, exploitant public, performance, amélioration, indicateurs, outil de suivi, transparence.

ABSTRACT

The performance contract, between public authority and public provider, seems to be a voluntary management tool. The aims of this tool are to create and monitoring performance of the water and sewage services. Currently, we find this tool in developing countries and industrialized countries. With indicators related to objectives, the public operator is more readily and easily followed by the public authority. Consequently, how to establish indicators is important. It shows the main performance issues for the service and what the authority wants to follow. This allows accounting for the performance, monitoring and controlling. This tool seems to be a source of legitimacy and greater transparency. Especially, the operator can justify its performance but also because the authority may then communicate to users. However the process is complex. The success of the tool depends on external and internal significant factors. Two cases will be studied to identify common issues or success factors of these tools applied to very different situations.

Key Words: Performance contract, public service, public authority, public provider, management tool, indicators, monitoring performance, legitimacy.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

APC - Area Performance Contract
CA - Conseil d'Administration
CO - Contrat(s) d'objectif
CdP - Conseil de Paris
EdP - Régie Eau de Paris
IDAMC - Internally Delegated Area Management Contracts
IP - Indicateur(s) de performance
ONU - Organisation des Nations-Unies
OMD - Objectifs du Millénaire pour le Développement
PUP - Partenariat Public-Public
NMP - Nouveau Management Public
NWSC - National Water and Sewerage Corporation of Uganda
SEM - Société d'Economie Mixte
SMART - Specific, Measurable, Achievable, Realistic and Timebound objectives
SWOT - Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats Analysis
VdP - Autorité organisatrice Ville de Paris

SOMMAIRE

RESUME	2
ABSTRACT	2
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS	3
SOMMAIRE	4
PRÉAMBULE	6
INTRODUCTION	7
PARTIE 1: LE CONTRAT D’OBJECTIFS, UN OUTIL INNOVANT?	7
TOUR D’HORIZON DU RECOURS AU CONTRAT D’OBJECTIFS	7
Comment et pourquoi cet instrument d’optimisation des performances.....	7
Un phénomène d’ampleur connue ?	9
LES CONDITIONS POUR L’USAGE DU CONTRAT D’OBJECTIFS, Comprendre la démarche vers la contractualisation à travers des études de cas	10
Le cas de la NWSC en Ouganda	11
Le cas de la Ville de Paris	13
PARTIE 2 : LES ELEMENTS STRUCTURANTS DES CONTRATS AU CŒUR D’UNE PERFORMANCE ATTENDUE	14
LES INDICATEURS AU CŒUR DU CONTRAT D’OBJECTIF	15
L’élaboration des indicateurs.....	15
Une performance ciblée et les effets induits par la mesure de la performance.....	17
LES MECANISMES ET STRUCTURES DE SUIVI	18
Les mesures incitatives	18
La phase de suivi.....	20
LE TEMPS DES BILANS	21
Des objectifs contractualisés ; quels facteurs internes de succès ?.....	21
Un outil dont les performances dépendent aussi de facteurs exogènes	22
CONCLUSION	23
BIBLIOGRAPHIE	25
ANNEXES	28
ANNEXE 1 : DIFFERENTS CONTRATS EXISTENT POUR ENCADRER ET OPTIMISER LES PERFORMANCES DES SERVICES PUBLICS D’EAU	28
ANNEXE 2 : CHRONOLOGIE DES DOCUMENTS STRATEGIQUES DU NWSC DEPUIS 1999	28
ANNEXE 3 : EXTRAIT DU SECOND CONTRAT D’OBJECTIF OUGANDAIS (2003-2006) : RESUME DES INDICATEURS	30
ANNEXE 4 : EXTRAITS DU CORPORATE PLAN 2006-2009 ENTRE LA NWSC ET LE GOUVERNEMENT OUGANDAIS	31
ANNEXE 5: INDICATEURS SUIVIS PAR VILLE DE PARIS POUR SON EXPLOITANT EAU DE PARIS	33
ANNEXE 6 : UNE PERFORMANCE CIBLEE ET LES EFFETS INDUITS PAR LA MESURE DE LA PERFORMANCE	34

ANNEXE 7 : LES EVOLUTIONS DANS LES MECANISMES INCITATIFS AU SEIN DE LA NWSC EN OUGANDA	35
ANNEXE 8 : LES INDICATIONS DE PLANIFICATION DE CONTROLE DE LA PERFORMANCE AU CŒUR DES CONTRATS	36
ANNEXE 9 : EVOLUTIONS DES PERFORMANCES DE LA NWSC VIA LE SUIVI DES INDICATEURS ENTRE LES PREMIERS PROGRAMME DE MANAGEMENT ET LE 4^{EME} CONTRAT D’OBJECTIF	37
ANNEXE 10 : TABLEAU DE RESULTATS DES INDICATEURS DU CO D’EDP. EXTRAIT DU RAPPORT D’ACTIVITE 2012 D’EAU DE PARIS	38

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1: LES CO TROUVENT LEURS PLACES ET S’IMBRIQUENT DANS LE FONCTIONNEMENT HISTORIQUE DES SERVICES D’EAU (TABLEAU DE SYNTHESE PROPRE A L’AUTEUR)	9
TABLEAU 2 : CHRONOLOGIE DE LA MISE EN PLACE DU CO ENTRE LA NWSC ET LE GOUVERNEMENT OUGANDAIS (TABLEAU DE SYNTHESE PROPRE A L’AUTEUR)	12
TABLEAU 3: CHRONOLOGIE DE LA MISE EN PLACE DU CO ENTRE LA VdP ET EDP (TABLEAU DE SYNTHESE PROPRE A L’AUTEUR)	14
TABLEAU 4: COMPARAISON DES INDICATEURS DISPONIBLES DANS LE QUATRIEME CO ET CEUX TROUVE DANS LE RAPPORT D’ACTIVITE 2012 (SOURCE: FOURTH PERFORMANCE CONTRACT 2009-2012 (PC 4), P 13).	15
TABLEAU 5 : TENDANCES ISSUS DES EVOLUTIONS DES CO, POUR LA DEFINITION DES IP (TABLEAU DE SYNTHESE PROPRE A L’AUTEUR)	17
TABLEAU 6 : LES EFFETS INDUITS PAR LA MISE EN PLACE D’INDICATEUR ET PAR LE SUIVI (TABLEAU DE SYNTHESE PROPRE A L’AUTEUR)	18
TABLEAU 7 : LES MESURES INCITATIVES DU CO N°IV (2009-2012) DE LA NWSC	19
TABLEAU 8 : QUELQUES REPERES COMPARANT LES PRATIQUES AVANT ET APRES 2003	19
TABLEAU 9 : LES PRATIQUES COURANTES EN TERMES DE MECANISMES DE SUIVI (TABLEAU DE SYNTHESE PROPRE A L’AUTEUR)	21
TABLEAU 10 : BILAN DES FACTEURS DE REUSSITES ET ENJEUX LIES AUX CONTRATS D’OBJECTIFS (TABLEAU DE SYNTHESE PROPRE A L’AUTEUR)	23
TABLEAU 11: LES CONTRATS EXISTANTS POUR ENCADRER L’OPTIMISATION DES PERFORMANCES DES SERVICES	28
TABLEAU 12 : LES OBJECTIFS ET IP DU CONTRAT SIGNE ENTRE EAU DE PARIS ET LA VILLE DE PARIS (REALISATION PROPRE A L’AUTEUR)	33
TABLEAU 13 A ET B : LES EVOLUTIONS SUIVIES ET ENREGISTREES PAR LES MECANISMES DE SUIVI MIS EN PLACE PAR LE CO	37

PRÉAMBULE

La mise en place de Contrat d'Objectifs (CO) entre une autorité publique, compétente pour la gestion de l'eau, et son exploitant lui aussi public, vise à accroître les performances et à améliorer les relations pour mieux satisfaire les usagers.

Dans ce cadre, le travail de synthèse effectuer ici vise à rassembler des éléments pour mieux comprendre cet outil. A défaut de littérature dédiée, le parti pris a été de se baser sur l'analyse de deux cas suffisamment visibles et donc analysés pour voir les tendances qui peuvent se dégager. Les cas, en plus de leur visibilité (accessibilité des contrats, rapports annuels), sont intéressants car ils représentent des échelles géographiques et temporelles différentes et sont l'aboutissement de démarches assez distinctes.

Une attention particulière a été portée aux partis-pris qui pouvaient être transmis à travers les retours d'expériences et la littérature associée. Les tendances qui se dégagent ont nécessité de se poser la question du degré d'implication des auteurs dans le processus de mise en place des contrats d'objectifs.

L'analyse ne donne pas de solution clés en main pour la mise en place de CO mais permet de comprendre la logique de ces contrats replacés dans leurs contextes.

INTRODUCTION

La mise en place de contrats vise à structurer les engagements réciproques entre deux parties autour d'intérêts issus de tractations et vers une performance attendue. Dans la gestion Déléguée de Service Public (DSP) de l'eau, la mise en place d'un contrat, entre l'autorité publique et une entreprise privée est un élément incontournable. Cet outil l'est moins lorsqu'il convient d'encadrer les relations entre une autorité et un exploitant publics.

La particularité des contrats d'objectifs (CO) entre une autorité organisatrice et un exploitant public, est la volonté affichée de passer d'une logique de moyen à une recherche de résultats pour rendre le service d'intérêt général plus performant. La démarche qui va conduire à la contractualisation permet de clarifier les rôles et responsabilités de chacune des parties, de mettre en place un système d'indicateurs de performance (IP) ou encore de formaliser les mécanismes de suivi. A la suite de quoi, un document écrit et unique structure les relations entre les parties. Si la démarche vise à atteindre une meilleure performance pour le service public rendu, les CO eux, peuvent découler de contextes aussi complexes que spécifiques et servir des buts bien précis.

Difficile donc d'apporter une analyse généraliste sur cet outil encore relativement peu étudié, notamment lorsqu'il encadre les relations contractuelles entre une autorité et un exploitant publics. C'est donc par une analyse de deux cas que nous essaierons d'apporter un peu de lumière sur cette pratique. Sans volonté d'être exhaustif, le travail de recherche effectué permet néanmoins, lorsque cela est possible, de décrypter les enjeux de ces contrats. A l'heure où l'efficacité des services publics est un enjeu à travers le monde, améliorer l'efficacité des services d'eau est un sujet particulièrement actuel. Ainsi la question est de savoir comment les CO peuvent optimiser les relations entre autorité et exploitant publics ou à minima voir ce qu'ils apportent au-delà de l'efficacité accrue attendue sur le service.

Nous verrons dans une première partie les contextes qui conduisent au développement de cette pratique, pour ensuite mettre en perspective les éléments caractéristiques des contrats et mettre en lumière les apports de ces outils.

PARTIE 1: LE CONTRAT D'OBJECTIFS, UN OUTIL INNOVANT?

Le CO est un instrument de suivi de la performance encore peu systématisé dans le cadre d'une gestion publique des services d'eau. La première partie vise à appréhender pourquoi cet outil fait parler de lui aujourd'hui et quels sont les cas de recours à cet outil, d'abord de façon globale, puis en ciblant sur une étude de cas concrets.

TOUR D'HORIZON DU RECOURS AU CONTRAT D'OBJECTIFS

Comment et pourquoi cet instrument d'optimisation des performances ?

Dans le monde, la gestion de l'eau est assurée à près de 90% par des opérateurs du secteur public (Hall et al., 2009). L'expertise ainsi développée est importante mais ne connaît pas, pour se développer, la pression concurrentielle caractéristique du secteur privé. La gestion publique par des exploitants eux aussi publics (appartenant souvent à la même direction) a été critiquée notamment pour la culture limitée du résultat mise en place. Le CO entre autorité et exploitant public est donc un outil destiné à remédier à ces critiques. Nous allons voir dans les prochaines sous parties comment ce document s'est progressivement imbriqué dans la gestion des services d'eau et d'assainissement. Deux prédispositions ont permis de démontrer tout le potentiel attendu du CO.

❖ La tendance à « l'entreprenarisation»¹ des services d'eau :

Sous l'influence de la société civile, il apparaît dans les années 1980-1990, venue de Nouvelle-Zélande et du Royaume-Unis, une nouvelle tendance de gestion des services publics d'eau que l'on appelle **Nouveau Management Public**ⁱ (NMP). Les réformes qui voient le jour sur la base de cette approche visent à recourir à des pratiques **managériales appartenant au secteur privé pour améliorer les performances de gestion** du domaine public (Schwartz, 2007 ; Barouch, 2010ⁱⁱ). La tendance est à donner plus d'autonomie à l'exploitant public et à assurer un contrôle ciblé sur la compétitivité. C'est l'apparition d'une logique de marché basée sur les rendements, là où auparavant le modèle bureaucratique prévalait.

Le NMP se développe ensuite sous l'influence des bailleurs de fonds, notamment dans les pays en développement. En effet, face aux risques de corruption et de résultats peu probants, les aides au développement sont conditionnées par de l'amélioration des résultats sous peine d'un passage ou retour, à terme, à un système privatisé (Schwartz, 2007 ; Colon, 2010 ; Colon et Guérin-Schneider, 2013).

Dans les pays industrialisés, les services publics d'eau font face à des pressions croissantes d'optimisation des coûts et de qualité de service. Cette demande des usagers implique aussi plus de transparence sur l'activité de l'exploitant et un meilleur suivi par l'autorité organisatrice (Grandgirard et Barbier, 2006 ; Le Strat, 2011 ; Mairie de Paris et Eau de Paris, 2012 ; Sinaï, 2013).

La gestion contractuelle basée sur une nouvelle culture du résultat apparaît comme une solution à ces nouveaux enjeux.

❖ Un outil de la réforme des services d'eau ?

Les pays en développement connaissent des problèmes importants d'accès à l'eau et à l'assainissement pour une grande partie de leurs populations. Si les services existent, leurs performances sont parfois peu probantes. Il arrive de la défaillance de ces services, que l'eau distribuée ne soit pas potable, le service discontinu, les infrastructures en mauvais état ou encore que le taux de raccordement soit insuffisant ; autant de facteurs aggravants qui peuvent entraîner des problèmes sanitaires difficiles à résoudre. Cela d'autant plus lorsque l'enjeu est, comme pour l'eau, à la croisée de différentes politiques publiques (protection de la santé, lutte contre la pauvreté, protection de l'environnement). Sous l'influence de bailleurs de fonds internationaux et pour atteindre les OMD², de **nombreux pays ont entrepris la réforme** de leurs services d'eau. Dans ce cas, la mise en place de CO répond d'une certaine façon aux conditions de résultats de plus en plus exigées par les organismes financeurs (Mugisha et Brown, 2010 ; Environmental Action Programme Task Force, 2011 ; Colon et Guérin-Schneider, 2013).

Dans les années 1980, les **stratégies politiques**, les **recommandations des bailleurs et des banques de développement** entraînent la réforme de nombreux services d'eau où seront privilégiés l'expertise d'entreprises privées et les modèles marchands de gestion de l'eau (Schwartz, 2007 ; Colon, 2010 ; Sinaï, 2013). Face à cette tendance, certains pays ont eu **recours aux CO pour démontrer la capacité de leur exploitant public à fournir un service plus cohérent avec la demande du gouvernement**. Les CO mis en place dans ces contextes dépendent en grande partie du contexte historique et d'autres éléments endogènes à la ville ou au pays qui l'établit et impliquent **un suivi et une volonté d'optimisation du service d'eau voulu par l'autorité organisatrice** (World-Bank, 1995 ; Mugisha et al., 2004).

¹ Le terme « entreprenariser » est issu de la communication de Colon et Guérin-Schneider, 2013. Il traduit la notion anglaise de « corporatisation », qui signifie : transformer la gestion d'une organisation publique pour la rendre semblable à celle d'une entreprise privée.

² Objectifs du Millénaire pour le Développement

L'émergence de cet outil se fait dans la continuité de démarches d'optimisation des services d'eau, mais chaque fois issues de contextes spécifiques. On comprend néanmoins pourquoi cet outil ne peut être systématisé ni formulé avec homogénéité.

❖ L'émergence d'un outil de légitimité

Si différents types de contrats ont ainsi vu le jour en fonction de ces changements (World Bank, 1995), chacun répond à des objectifs spécifiques comme le détaille l'annexe 1. Le CO est l'un des outils dont dispose l'autorité publique pour suivre et mesurer l'amélioration de la performance³. Dans un contexte de réforme, le développement de cet outil se veut comme la réponse aux dysfonctionnements antérieurs. Mais la littérature démontre que les changements et réformes allant de pairs avec le CO, ne sont faisables que si certaines conditions sont réunies (The World Bank, 1995 ; Shirley, 1998) à savoir :

- **Politiquement désirables.** Les coûts de transactions ne doivent pas être plus importants que les bénéfices attendus.
- **Politiquement faisables.** Le gouvernement doit avoir les moyens d'assumer les coûts de transactions et de vaincre les difficultés et résistances explicites et implicites aux changements apportés.
- **Crédibles** pour les salariés qui vont vivre les changements et la société qui va suivre la démarche. Seule la volonté de l'autorité organisatrice d'aller au bout de la mise en place du contrat permettra l'aboutissement et le succès de la démarche.

Lorsque ces paramètres sont satisfaits, la réforme devient possible et le CO permet à l'autorité qui le met en place un **gain de légitimité par la transparence et le suivi qu'elle affiche** (Mugisha et al., 2005 ; Agrawal, 2009). Les analyses de cas des prochaines parties permettront de discuter de la portée de cet outil. L'intérêt est de voir s'il dépasse cet affichage politique de légitimité et apportent une efficacité accrue.

Le tableau reprend les informations précédentes:

Tableau 1: Les CO trouvent leurs places et s'imbriquent dans le fonctionnement historique des services d'eau (tableau de synthèse propre à l'auteur)

	« Entrepreneuriser » les services d'eau	Réformer des structures aux résultats antérieurs peu probants
Objectif	Gestion plus transparente, redonner confiance à la société civile.	Optimiser les résultats des services d'eau, mieux rendre compte aux bailleurs, atteindre les OMD.
Démarche	- Recours à des pratiques managériales du secteur privé - Développement d'outils (CO et autres).	Le CO est un outil d'accompagnement des réformes des services d'eau gérés par des opérateurs publics.
Conditions	Réalisable seulement sous certaines conditions (politiquement faisable et désirable, démarche crédible).	

Un phénomène d'ampleur connue ?

La littérature dédiée aux CO utilisés pour améliorer la gestion des services d'eau avec des opérateurs publics est anecdotique contrairement à celle traitant de partenariat Public-Privé.

Selon Shirley et Xu (1997) le CO **n'est pas un outil récent**. Il apparaît à la fin des années 1980 pour encadrer les relations entre divers niveaux d'institutions publiques. Selon cette étude, ces contrats sont alors en vogue pour l'ensemble des services publics (transport, électricité, etc.) mais **ne s'appliquent pas encore spécifiquement aux services publics**

³ D'autres types de régulation existent et sont détaillés dans la thèse de Fauquet (2007).

d'eau. Ces contrats font l'objet d'une analyse critique par les auteurs de cette étude que nous détaillerons dans la sous-partie 3 de la seconde partie de la synthèse. Néanmoins, leur analyse de 1997 dénombrait 565 contrats dans 32 pays en développement et 103 000 pour la Chine en 1994. L'apport de cette étude est à relativiser car aucune littérature ne semble confirmer la tendance au développement ou non de cette pratique pour les services d'eau.

On peut penser que **le recours à cet outil** dans la gestion des services publics de l'eau, sous la forme d'un document unique et portant explicitement le titre de Contrat d'Objectif / Performance, **est récent du fait qu'il soit très peu mentionné dans la littérature dédiée.** L'étude de **Mugabi (2009)** dédiée aux partenariats entre opérateurs de l'eau en Afrique, mentionne les CO de l'Ouganda, de la Zambie, du Lesotho et du Swaziland. On apprend que les **CO sont en moyenne de 5 ans** et couvrent des IP techniques, d'efficacité, de performances financières, de management et de gestion des ressources humaines. L'étude précise que 57% des WOP se font avec des opérateurs publics via des CO. Cela représente 40% à l'Est de l'Afrique. Ces informations n'ont pu être confirmées par étude des CO, car il est **peu aisé d'obtenir ces documents qui sont que très exceptionnellement publiés sur les sites internet des parties engagées.** Les deux CO analysés à la sous-partie suivante (CO entre la NWSC et le gouvernement Ougandais et Eaux de Paris et la Ville de Paris) sont plus facile d'accès, probablement du fait de leur **valeur d'exemple.** Cela explique pourquoi nous creuserons ces cas afin de dégager certains traits communs et tendances dans leur mise en œuvre et ce, à défaut de littérature sur le sujet.

Certains pays entravent le développement de la contractualisation entre co-contractants publics bien qu'ils utilisent le CO comme outil de management. Au Brésil, le recours aux CO n'est pas chose courante entre deux parties publiques, alors que ce phénomène est encouragé pour la DSP au-delà des contrats plus conventionnels (**International Finance Corporation, 2013**). Au Brésil, le recours à un exploitant public d'une autre région est considéré comme un plan de secours pour l'autorité publique pour deux raisons : 1/ Des **restrictions légales** compliquent le développement d'entreprises publiques en dehors de leur région d'appartenance. 2/ Les **populations locales sont réticentes** à voir une entreprise publique investir dans un autre service d'eau ou région alors qu'il existe déjà une forte pression pour réduire les bénéfices que l'entreprise publique serait susceptible de faire. Ces **entreprises manquent donc de capacité financière.**

Retenons que le recours au CO entre autorités et exploitants publics pour la gestion de service d'eau est une tendance plutôt récente mais encore très inégale selon les pays. Un **recensement plus poussé semble complexe en l'état des informations disponibles et accessibles au public.**

Après ce détail des cas où l'on peut avoir recours à un CO et avoir fait un rapide examen des plus visibles, la section suivante vise à décortiquer des cas réels. De là, nous allons explorer les conditions menant à la contractualisation, des jalons préalables à la démarche et à son institutionnalisation.

LES CONDITIONS POUR L'USAGE DU CONTRAT D'OBJECTIFS, COMPRENDRE LA DEMARCHE VERS LA CONTRACTUALISATION A TRAVERS DES ETUDES DE CAS

Le recours au CO permet de dépasser les critiques formulées à l'égard de l'efficacité des services publics mais également celles généralement associées à la gestion privée (**Fauquert, 2007 ; Hall et al., 2009**). Mais si les CO visent à optimiser la relation entre autorités et exploitants publics, ils sont étroitement liés aux contextes dans lesquels ils ont été mis en œuvre et donc à des problématiques spécifiques à prendre en compte pour l'élaboration du contrat. Aussi, à travers deux exemples représentant des échelles différentes, l'objectif de

cette partie est de comprendre la démarche qui conduit à la mise en place de nouveaux modèles de gestion.

Le cas de la NWSC en Ouganda

❖ Les jalons déterminants

Ce cas illustre **la pression que les bailleurs de fonds ont fait peser sur le gouvernement et traduit l'application du concept de NMP en Afrique**. C'est la démarche entreprise pour améliorer la performance de la National Water and Sewerage Corporation (NWSC), gestionnaire peu performant dans les années 1990 des services d'eau et d'assainissement des principales villes Ougandaises (Mugisha et Berg, 2007 ; Warwick et Cann, 2007 ; Agrawal, 2009), et la faire devenir un modèle de gestion publique. Les informations suivantes sont issues d'interviews avec Marine Colon, de l'analyse des rapports de la NWSC et de publications de Mugisha et al. (2004 ; 2005 ; 2007 ; 2010).

Cette entreprise d'Etat, créée en 1972, est un des symboles de l'indépendance Ougandaise à la fin du protectorat Britannique. La mission de la NWSC est alors de mutualiser les compétences et les moyens pour renouveler les infrastructures déjà cinquantenaires des services d'eau. Mais une dictature marque rapidement la fin de cette difficile période républicaine. Dans les années 1990, la NWSC apparaît comme une **entreprise aux infrastructures vieillissantes** qui, **malgré d'importants investissements de l'aide internationale, est dans une situation commerciale et financière difficile**. Les recettes insuffisantes pour sortir de son surendettement et la corruption sont en cause. En 1995, le **gouvernement** engage une **réforme** du secteur de l'eau. Un nouveau directeur de formation économiste, est nommé à la tête de la NWSC. Il s'engage à faire d'importants changements dans le management de l'entreprise pour redonner confiance aux bailleurs. Il modernise ainsi l'entreprise sur la base d'un management typique du secteur privé avec, au cœur du système, des CO.

A la suite de ces premiers changements, la reconnaissance acquise par l'exploitant public lui permet de se lancer dans un processus d'institutionnalisation des CO, comme nous allons maintenant le détailler.

❖ Le montage institutionnel entre autorité et exploitant publics

En 1995, le parlement vote de **nouveaux statuts conférant plus d'autonomie** à la NWSC. Ce vote permet aussi **l'ouverture du conseil d'administration (CA) à la société civile et la définition claire des responsabilités** qui lui sont imparties. Le CA de la NWSC est désormais l'organe exécutif principal. Ces jalons sont précurseurs pour initier la réforme de l'entreprise selon Mugisha et al. (2004). A la suite de quoi entre 1997 et 2000, deux programmes de management temporaires vont chercher à améliorer visiblement les performances de la NWSC, pour redonner confiance aux bailleurs internationaux. Ces derniers acceptent de retarder la menace d'une privatisation si l'entreprise poursuit sa démarche d'amélioration de la performance. Aussi, ces programmes posent **les bases nécessaires pour la planification des projets** et l'ébauche d'une **culture d'entreprise**.

C'est dans ce contexte qu'en 2000 est lancé le premier contrat d'objectif entre les ministères des finances, celui de l'eau et de l'environnement et les dirigeants de la NWSC. Ainsi entre 2000 et 2012, quatre CO triennaux vont garantir la durabilité financière de l'organisation et permettre le gel de la dette de la NWSC. Les CO ont **évolué dans le temps** en fonction de **l'avancement** des objectifs à atteindre et de la **naissance d'une culture d'entreprise** (Colon, 2010).

La NWSC communique davantage sur les Corporate Plan, qui sont la déclinaison des CO en politique managériale, que sur les CO eux-mêmes passés avec le gouvernement Ougandais.

La lecture simultanée de ces plans d'entreprise, qui suivent le même phasage de trois ans que les CO, permet de comprendre les résultats obtenus et le chemin effectué par la NWSC vers une meilleure **maitrise de ses performances opérationnelles et financières**.

L'originalité du contexte Ougandais est que dès l'an 2000, le premier CO est aussi décliné en en « Area Performance Contract » (APC) annuels pour **faire appliquer, en interne des agences opérationnelles, les objectifs du siège**. En 2004, il est proposé une seconde génération de contrats internes pour mieux **hiérarchiser et impliquer les équipes opérationnelles**. Ce sont les « Internally Delegated Area Management Contracts » (IDAMCs). L'Annexe 2 cartographie la structure de ces différents contrats.

Avec les APCs, la NWSC déploie des **outils de management utilisés dans le privé** tels que des objectifs SMART (de l'anglais Specific, Measurable, Achievable, Realistic and Timebound objectives) ou l'analyse SWOT (de l'anglais Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats Analysis). Ces outils sont révélateurs de la conception descendante du management modelé par les premiers contrats (tendance qui sera inversée avec les IDAMCs). L'autre nouveauté des APCs est l'autonomie désormais donnée aux agences opérationnelles d'un point de vue financier et en gestion des ressources humaines. Ces contrats ont réussi à **redynamiser l'implication des managers**. Pour autant, les résultats des autres objectifs de performance du service d'eau restent insuffisants. Cela conduit la NWSC à élaborer la seconde génération de contrats internes, toujours synchronisés avec les CO signés avec le gouvernement. La nouveauté des IDAMCs est la responsabilisation beaucoup plus forte de l'équipe de direction de chaque agence. C'est désormais cette équipe qui définit le budget d'exploitation et les mécanismes incitatifs compétitifs. Ces vecteurs sont essentiels pour impliquer les managers dans l'atteinte des performances. Nous détaillerons par la suite l'importance des mécanismes incitatifs.

La structure de base des CO signés entre le gouvernement et la NWSC suit un formalisme de rédaction détaillé dans les statuts juridiques de la NWSC⁴ (Mugisha et al., 2005). On y retrouve : la durée du contrat, les obligations de chacune des parties, les conditions de résiliation et les termes d'arbitrage. Un comité pluridisciplinaire travaille sur le document d'ébauche qui est ensuite présenté à un groupe de collaborateurs représentant la direction et les équipes techniques. L'objectif de cette **concertation est d'atteindre un consensus, de crédibiliser la démarche afin de permettre l'acceptation et l'appropriation des objectifs par les collaborateurs**. Pour autant, le **leadership de la direction aide au changement** de l'ordre établi. La démarche mobilise la NWSC, de la direction à l'ensemble des collaborateurs. A travers ses contrats, la NWSC fait le pari que la performance globale de l'entreprise est **interdépendante de l'implication et de la compétitivité des équipes**.

A ce stade de l'analyse de la mise en place de CO entre la NWSC et le gouvernement Ougandais on retiendra :

Tableau 2 : Chronologie de la mise en place du CO entre la NWSC et le gouvernement Ougandais (tableau de synthèse propre à l'auteur)

Période avant 1995	1995-aujourd'hui	1998-2003	2003- aujourd'hui
Période sombre –, soutien financier de l'aide internationale pour redresser la NWSC qui est dans une situation de surendettement important, corruption et pratique importante des impayés, problème d'accès à l'eau, patrimoine qui se détériore.	Mise en place d'une réforme profonde du secteur de l'eau qui conduit à une refonte de la NWSC.	Signature des premiers programmes de management interne.	Les CO de trois ans sont déclinés en Plans d'entreprise puis en contrats internes de management.

⁴ Les statuts juridiques de la NSWC sont consultables sur internet : [Consulté le 10/11/2013].

http://www.nwsc.co.ug/files/wateracts/national%20water%20ad%20sewage%20corporation%20act%20Chapter_317.pdf

Pression des bailleurs de fonds pour privatiser la gestion de l'eau.	Bailleurs de fonds dans l'attente de résultats jusqu'en 1999.	Renouveau de la confiance.	La NWSC est emblématique des réformes des services d'eau. Son savoir-faire est reconnu et est partagé avec d'autres services d'eau.
--	---	----------------------------	---

Les **CO résultent de la volonté de la NWSC de ne pas être privatisée**. Le gel de la dette de l'entreprise d'état salue dès le début des années 2000 l'amélioration de ses performances notamment pas la déclinaison des CO signés avec le gouvernement en contrats internes déclinés aux agences et basés sur un fonctionnement typique du secteur privé. Une fois mis en place, les **contrats évoluent et deviennent plus complexes au fil des années afin d'assoir le changement de management** (Mugisha et al., 2005 ; Colon, 2010).

Le cas de la Ville de Paris

Le cas ci-après est fort différent du cas Ougandais (plutôt destiné à rassurer l'aide internationale), du fait du contexte de **recherche de légitimité vis-à-vis des usagers et de réappropriation du service par la VdP** comme nous le détaillerons. C'est un des rares cas très publicisé de recours à un CO en Europe, probablement du fait des particularités nationales de gestion des services d'eau.

❖ Les jalons déterminants

Le second cas auquel l'étude s'intéresse concerne la Ville de Paris (VdP). En 2003, la Cour des Comptes rend un rapport critique sur la perte de maîtrise technique des services d'eau du fait des DSP. Une des raisons en cause est le contrôle défaillant des autorités publiques (faute de temps, de moyen ou de vigilance). Les conséquences sont importantes : les rentes des exploitants augmentent conjointement aux prix, mais les investissements de modernisation des infrastructures tardent à être réalisés (Le Strat, 2011 ; Mairie de Paris et Eau de Paris, 2012 ; Sinai, 2013).

Face aux **échos dans la société civile** suite à la publication de ces informations, la VdP va chercher à se **réapproprier** la gestion publique de l'eau. Le début des années 2000 est aussi marqué en France par « l'émergence d'un besoin de quantification de la performance » (Canneva et Guérin-Schneider, 2012). C'est le début d'une démarche, où l'élaboration d'un CO est la « pierre angulaire » pour reprendre la maîtrise du service et en améliorer les performances (Souquière, 2012). A la différence du cas Ougandais, la démarche apparaît cette fois **politique et communicante**, pour **accroître la crédibilité de l'autorité auprès de la société civile**.

En effet, depuis 1985 la ville est engagée, pour la production et la distribution de l'eau, par trois contrats de DSP d'une durée de vingt-cinq ans. Le premier contrat est signé avec une Société d'Economie Mixte (SEM). La mission confiée à cette structure est le contrôle des deux distributeurs privés qui se partagent la production d'eau. Cette société de droit privé se caractérise par un capital qui est majoritairement détenu par des personnes publiques mais aussi par au moins une personne privée. Anne Le Strat, présidente d'EdP, attribue la **gestion défaillante au conflit d'intérêt lié à la présence des administrateurs de la DSP au sein du CA** de la SEM (Le Strat, 2011). L'année 2003 est donc marquée par la révision des contrats de DSP afin d'obliger les délégataires à **utiliser l'argent bloqué pour investir** dans les infrastructures. Cette étape est un jalon essentiel qui est suivi d'une série d'études juridiques, économiques et techniques pour étudier la viabilité d'un retour en régie. Si en 2007 Bertrand Delanoë fait la **promesse de campagne** de remettre la compétence technique de l'eau aux mains de la collectivité, une **démarche de concertation** avec l'ensemble du personnel est déjà initiée. Au cœur du débat, se trouve la question de l'organisation de transfert du personnel, de la gestion technique et du patrimoine à la nouvelle régie? Cette période est

donc marquée par des **négociations** , qualifiée de « plus ou moins difficiles » par Anne Le Strat, entre la VdP et ses deux anciens délégataires de gestion du service d'eau.

Finalement le 30 décembre 2009 un CO est signé entre la VdP et son exploitant public nouvellement créé, Eau de Paris (EdP).

❖ Le montage institutionnel entre autorité et exploitant publics

Le CO mis en place par la VdP est un acte fort en France pour la gestion de l'eau. Avec le **thème de campagne** du retour en régie pour permettre aux parisiens d'avoir une eau de meilleure qualité à un coût réduit, **l'attention est dès le départ portée sur l'efficacité de la structure** qui sera mise en place qui va être attendue et scrutée par la société civile.

La régie EdP, instaurée au 01.01. 2010, est un Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial (EPIC). En droit, c'est une **personne morale autonome, dirigée par des instances propres et administrée par son CA** . Ses statuts précisent que cet exploitant public sera en charge de la production, du transport, de la distribution et de la facturation de l'eau dans la ville.

Désormais le CA d'EdP est composé de dix membres élus de tous les groupes politiques du Conseil de Paris (CdP) et de deux représentants du personnel, chacun d'eux ayant une voix délibérative. Il est complété par cinq membres issus d'associations de défense des droits des consommateurs ou de l'environnement. Enfin, le **contrôle citoyen** est assuré par un membre à voix consultative de l'Observatoire Municipal de l'Eau, qui est la structure par laquelle les usagers évaluent le service (Sinaï, 2013). Cette structure, créée par la VdP en 2006 se veut être une instance de **démocratie participative** . L'Observatoire regroupe des représentants des usagers, des élus de la ville, des acteurs institutionnels, des représentants des bailleurs sociaux, des syndicats, des universitaires, des chercheurs et des experts divers. C'est un lieu d'information, de concertation et de débat comme le démontre le verbatim du 11/01/2012 qui traite de la révision du CO (Observatoire de Paris et Mairie de Paris, 2012). L'Observatoire est régulièrement associé aux réflexions et décisions de la VdP.

A ce stade de l'analyse de la mise en place de CO entre la VdP et EdP on retiendra :

Tableau 3: Chronologie de la mise en place du CO entre la VdP et EdP (tableau de synthèse propre à l'auteur)

Période avant 2003	2003-2009	2009- aujourd'hui
Période de perte de la maîtrise de la gestion publique de l'eau à Paris	Préparation progressive du retour en régie – diverses études de faisabilités	Passage en régie autonome avec une forte communication sur l'outil de communication et de suivi qu'est le CO
Peu de maîtrise des opérateurs (prix et qualité) – la Cour des Comptes fait un rapport alarmant qui interpelle la société civile	L'eau à Paris devient un thème de campagne	Nombreuses actions faites pour redonner confiance à la société civile : évolution de la composition du CA désormais ouvert au contrôle citoyen, création d'un Observatoire et surtout mise en place du CO qui clarifie les rôles et responsabilités

Comprendre le contexte de mise en œuvre des contrats étudiés est essentiel pour faire le lien avec la façon dont le contenu, analysé dans la partie suivante, est élaboré dans l'optique d'optimiser les relations entre exploitants et autorités publics.

PARTIE 2 : LES ELEMENTS STRUCTURANTS DES CONTRATS AU CŒUR D'UNE PERFORMANCE ATTENDUE

Le CO est un document structuré, regroupant des éléments essentiels à la clarification de la relation entre les parties. Pour autant, les IP sont au cœur des objectifs de performance du contrat. L'analyse porte donc en premier lieu sur leurs compositions et vocations.

LES INDICATEURS AU CŒUR DU CONTRAT D'OBJECTIF

Si l'élaboration des IP, pour en déterminer le contenu et la forme, est une phase complexe (Canneva et Guérin-Schneider, 2012), comprendre ce qu'ils indiquent est essentiel pour analyser l'objet du CO. A travers les IP publiés dans les CO, la prochaine section souhaite mettre en lumière ce que les co-contractants suivent et quelle performance ils veulent démontrer.

L'élaboration des indicateurs

Dans cette section, nous reviendrons sur les IP de chacun des deux cas étudiés, pour enfin voir si des conclusions communes peuvent être tirées.

Commençons par une analyse des objectifs du CO et du Plan d'Entreprise Ougandais :

Les indicateurs disponibles dans le quatrième CO (2009-2012) sont en nombre limité et peuvent aisément être comparés avec les résultats obtenus et disponibles dans le rapport d'activité de 2012.

Tableau 4: Comparaison des indicateurs disponibles dans le quatrième CO et ceux trouvés dans le rapport d'activité 2012 (Source: Fourth Performance Contract 2009-2012 (PC 4), p 13).

NWSC Performance Targets						Report annuel 2012
Key Performance Targets	Baseline	Year 1 In Line Targets	Year 2 In Line Targets	Year 3 In Line Targets	Relative weighting	Résultats issu du rapport de la NWSC
		2009/10	2010/11	2011/12		2012
FINANCIAL						Financier
Return Capital Employed (%)	3.16%	4.00%	4.50%	5.00%	5.0%	non disponible en tant que tel
Water Sales	44.5	45.6	47.2	50.3	12.5%	53.8 million cubic meters of water
Average receivables collection days	155	140	135	130	7.5%	non disponible en tant que tel
Capital Works Implemented as a %age of budget	70%	75%	80%	85%	12.5%	5.7% (résultat calculé et non disponible en tant que tel)
TECHNICAL EFFICIENCY						Technical efficiency
NRW (%) Kampala	42.9%	41.9%	40.5%	38.0%	5.0%	32.6% au global des deux indicateurs
NRW (%) Rest	16.7%	15.7%	14.7%	13.7%	10.0%	
COMMERCIAL EFFICIENCY						Commercial efficiency
Increase in New Sewerage Connections	285	312	341	373	5.0%	301 new sewer connections
Increase In New Water Connections	22,637	23,000	23,500	24,000	12.5%	23352 new water connections
CUSTOMER ORIENTATION						Customer orientation
Customer Satisfaction Index	NIL	60%	NIL	70%	5.0%	87.5%
QUALITY OF SERVICE / ENVIRONMENT						Qualité de service /environnement
Compliance with National Standard for Drinking (potable) water, 2008	95%	95.0%	95%	95%	5.0%	Paramètres Couleur : 87.6%, turbidité 87.8%, E-Coli : 99.65% (pas d'information sur les MES et résidu de chlore, données disponibles dans les précédents rapports)
Compliance with all 54 Effluent discharge parameters.	(< 60%)	65%	65%	65%	5.0%	Résultats par paramètres : DBO5 : 29.3% (32% en 2009) conformes / MES : 52.1% (43% en 2009) conformes / Coliformes fécaux : 70% (52% conformes en 2009)
PRO POOR ORIENTATION						Pro poor orientation
Increase in number of connections on subsidized Tariff (PSP Tariff)	2%	3%	4%	5%	5.0%	2009/10 : 9.3% - 2010/11 : 32% - 2011/2012 : 2%
TRANSPARENCY/GOVERNANCE						Transparency/governance
Percentage Of Internal and External Audit Recommendations Implemented during the yr.	75%	77.5%	80%	85%	10.0%	Information non disponible en tant que telle dans le rapport

Les indicateurs compilés avec les résultats montrent que l'atteinte des objectifs est inégale. En parallèle de ces résultats, une lecture comparée des Corporate plan et des rapports d'activité permet une bonne compréhension de l'amélioration des performances et comment le directeur de la NWSC a pu cibler la performance sur certains types d'indicateurs.

En effet, **les IP sont au cœur des différentes périodes stratégiques** pour l'amélioration de la performance de l'entreprise d'Etat. Si les deux premiers CO déclinés en Corporate Plan

permettent de redonner confiance aux bailleurs de fonds, avec les deux suivants, on se **rend compte du travail accompli** et de la démarche de l'entreprise pour devenir un **modèle de gestion publique**. Il est donc également intéressant d'analyser les évolutions entre le second (2003-2006) et quatrième CO (2009-2012).

A la lecture comparée des documents, on voit que la NWSC donne après 2009 la **priorité à d'autres types d'indicateurs et ne se limite plus à suivre ses performances commerciales et financières**. Avant ce changement d'orientation (voir annexe 3 les indicateurs prévu dans le CO 2003-2006), la NWSC a travaillé à accroître le volume d'eau vendue et produite, le recouvrement des factures et pourcentage d'eau ne générant pas de revenu, le nombre de branchements, l'état de la dette. La NWSC a ainsi étendu son périmètre d'intervention (de 9 à 23 villes desservies) ainsi que le nombre d'abonnés au service ce qui va lui permettre d'atteindre la **viabilité financière et le gel de sa dette par le gouvernement**. Cette spécificité d'indicateurs propres au contexte de l'entreprise d'état est à noter. Dans un second temps, la panoplie d'IP commerciaux et techniques est simplifiée à l'extrême comme le révèle le quatrième CO signé avec le gouvernement. A la lecture des Plans d'entreprise on voit que ces **informations restent suivies** mais que le **gouvernement s'attache à de nouvelles valeurs de qualité et de service public** comme nous le détaillerons dans la sous-partie suivante et dans l'annexe 6 A.

Avec du recul, on comprend que la NWSC gagne en maturité à travers l'évolution de ses CO. Confiante dans sa capacité à atteindre les OMD et à couvrir ses coûts de fonctionnement, la NWSC voit néanmoins que de nouveaux challenges sociaux et qualitatifs sont à relever si l'entreprise veut rester performante. Suite à cette analyse de deux des CO, il est intéressant de faire le lien avec le Plan d'entreprise et voir comment les objectifs sont déclinés en interne. **Cinq grands thèmes d'objectifs** sont visibles dans le Plan d'Entreprise de 2006⁵ et sont communs à l'ensemble de l'entreprise : i/ L'efficacité opérationnelle (5/6 des IP sont objectivés et chiffrés) ; ii/ la pérennité financière (4 IP chiffrés) ; iii/ la couverture du réseau d'assainissement (2/ 3 sont des IP chiffrés) ; iv/ l'investissement dans des projets phares de réhabilitations de réseaux ou d'améliorer l'efficacité des investissements (3 projets mais sans IP chiffrés) ; v/ la réforme et restructuration lorsque nécessaire (4 axes de travail). L'annexe 4 détaille la structuration des indicateurs dans le Plan d'Entreprise 2006-2009 de la NWSC et permet de voir comment ils guident la stratégie de l'entreprise. Mis bout à bout, et pour l'ensemble des agences, la **gestion des IP est une tâche pouvant paraître complexe**. On retiendra de cette analyse que dans un premier temps les cocontractants mettent l'accent sur des performances commerciales et financières. Cela va évoluer après 2009 (Annexe 6 A).

Analysons maintenant les IP élaborés collectivement par la VdP et son exploitant public.

Pour Guérin-Schneider et Nakhla (2003), « la régie n'est jamais qu'un contrat à durée indéterminée. Il est tout aussi important pour la collectivité de pouvoir **se fixer des objectifs et de se comparer à d'autres** ». Cela explique pourquoi le Directeur de la Communication d'EdP, Mathieu Souquière (2012), voit dans le CO un outil qui va au-delà du contrat de gestion et ce, du fait des IP. Cet outil est **mis en avant par la municipalité pour sa capacité à mesurer la performance, stimuler la transparence et contrôler la bonne exécution du service**.

Le premier contrat approuvé les 23 et 24.11.2009 par le CdP est signé le mois suivant. Dix grands objectifs le composent. Dans la tendance des négociations en France sur les IP de performances des services d'eau, ceux-ci ont dû être le **fruit d'importantes tractations entre les co-contractants** (Canneva et Guérin-Schneider, 2011). Pour les suivre, le contrat a plus de **cent trente IP chiffrés et objectivés** (Sinai, 2013). Une grille précise à quel objectif IP se rattache, sa définition, la fréquence de suivi, s'il est ou non un IP réglementaire, le seuil,

⁵ Sur le site internet de la NWSC, seul le Plan d'Entreprise de 2006-2009 est disponible et apparaît dans la rubrique des Contrats d'objectifs. En plus de ce problème de classement, les Plans d'Entreprise suivants ne sont malheureusement pas disponibles.

l'objectif intermédiaire et l'objectif à atteindre à la fin de la période 2010-2014. Un tableau synthétique est proposé en annexe 5. Il reprend les modifications apportées suite à la révision du CO par délibération du CdP en mars 2012 puis au CA d'EdP Paris le mois suivant (Observatoire Parisien de l'Eau et Mairie de Paris, 2012). Par cette révision, l'autorité publique va **améliorer les modalités selon lesquelles l'exploitant public doit lui rendre compte**. Après près de deux ans d'usage, **des IP sont (re) définis et assortis de cibles**. A la lecture de ce tableau, on remarque que 12 IP sur 26 des 6 premiers objectifs se limitent à suivre les données suivies par l'ONEMA. Ces IP n'ont **rien d'innovants** car l'ensemble des services d'eau en France doit les suivre dans le cadre du Rapport sur la Qualité et le Prix du Service, créé par l'article 73 de la Loi n°95-101 du 2 février 1995, dite « Loi Barnier » et complété par le Décret n° 2007-675 du 02.05.2007. On peut alors se poser la question soulevée par Canneva et Guérin-Schneider (2011) à propos de ces IP: « **Malgré leur technicité et leur objectivité apparente, ils reflètent des intérêts particuliers et ne garantissent aucune neutralité** ». Ici, la VdP est face à une problématique de **gestion de l'eau très politisée**. Mettre en place le CO lui permet avant tout de communiquer sur la transparence de la gestion de l'exploitant public.

A la suite de l'analyse des IP de ces deux cas, avant l'évolution des CO dans le temps, on remarque des tendances reprises ci-après :

Tableau 5 : Tendances issues des évolutions des CO, pour la définition des IP (tableau de synthèse propre à l'auteur)

Indicateurs parfaitement décrits	Au vu de l'importance des IP, l'enjeu de la définition de ceux-ci est primordial. Que cela soit lors de la collecte d'informations, faute de quoi ils sont peu fiables, ou au moment de leur interprétation, pouvant conduire à des erreurs d'interprétations. Le risque est alors de retrouver une certaine similarité entre les IP et d'avoir de moins en moins de place pour les IP spécifiques (Grandgirard et Barbier, 2006).
Indicateurs évoluant dans le temps	Ces évolutions sont nécessaires pour continuer à s'adapter à l'entreprise et la faire progresser. Les thématiques générales sont nécessaires pour le suivi global du fonctionnement des activités de l'entreprise. Il faut néanmoins que les CO conservent une place aux IP spécifiques liés au contexte du montage du contrat et à ses enjeux dans le temps.

Sur la base de nos deux analyses de cas, on note l'importance des IP du CO pour que les parties focalisent leurs actions et leurs communications sur des points très particuliers du fonctionnement du service. La partie suivante décrypte les effets induits par ces IP dans le fonctionnement des relations des acteurs.

Une performance ciblée et les effets induits par la mesure de la performance

Il existe des effets communément associés à la mesure de la performance (Meyer et Gupta, 1994). Selon ces auteurs, la structure qui doit répondre d'objectifs développe, avec le temps, des stratégies qui sont détaillées ci-après :

Il existe d'abord un **phénomène d'apprentissage positif** lié aux IP. Selon les auteurs, afin de démontrer la performance du service, des actions stratégiques et orientées vont permettre un apprentissage et un suivi plus attentionné sur des points spécifiques ; par la suite, les IP ne rendre plus compte de mauvaises performances et sont vite obsolètes.

Cela conduit dans un second temps à un **phénomène d'apprentissage pervers**. Le personnel va alors se **focaliser sur ce qui donne une bonne image de son travail**. Il se peut aussi qu'axer la performance sur certains IP fasse **perdre de vue certaines valeurs spécifiques** telle que celle du service public au profit des motivations premières de l'exploitant. Voir le détail dans l'annexe 6 A. Il y a donc un risque à se concentrer sur ce que l'IP doit révéler comme information de performance car cela se fait au détriment de la performance globale.

Enfin, les IP, notamment parce qu'ils subissent des coûts de transaction importants lors de leur élaboration (comme détaillé dans la première partie) **ne peuvent s'adapter** facilement à des situations rapidement changeantes, même si cela peut arriver (voir annexe 6 B).

C'est pourquoi le choix des IP est réellement stratégique pour orienter les performances d'une organisation. Sanctionner ainsi des résultats par l'atteinte d'un objectif chiffré, soulève alors la question de savoir si l'IP suffit à rendre compte d'un ensemble d'éléments complexes ? La réponse se fera par une illustration avec nos deux cas.

❖ Analyse comparative des CO d'EdP et de la NWSC

Si pour la VdP seuls certains IP sont chiffrés, ils le sont quasiment tous pour la NWSC. Une tendance se dégage à travers les deux CO : on voit difficilement le **degré de priorisation, de fiabilité** ou de **complexités** à être déployés des IP retenus. Les CO se restreignent à les **hiérarchiser** selon que l'IP rend compte de performances financières, de gestion, de communication, etc. On ne connaît pas aisément non plus **le niveau d'influence exogène que l'IP peut subir** (par exemple, pour le cas Ougandais, l'IP d'un service d'eau continu paraît peu pertinent lorsque le défi de l'entreprise est désormais de trouver une alternative aux pannes de générateurs qui vont rendre impossible l'atteinte de l'objectif). Ainsi, réduire la réalité complexe en tableaux de bords limite la compréhension des différents paramètres (parfois difficilement mesurables ou aux impacts reportés dans le temps) qui vont influencer un résultat. Si les CO visent à définir des performances via des objectifs, il est peu évident de construire ce que Riveline (1991) appelle des « **abrégés du vrai** ». Cependant, le suivi de tableaux de bord, permet de guider la décision sur la base de critères généralement chiffrés qui ont un **avantage précieux : être sommaires**. Ainsi, le suivi d'IP est une solution pour permettre un **suivi dans le temps et une comparaison avec des structures similaires**. Les tableaux de bord facilitent la **prise de décision et sont d'une redoutable efficacité lorsqu'il faut communiquer publiquement des résultats**.

On retiendra de la mise en place d'indicateurs les effets suivants :

Tableau 6 : Les effets induits par la mise en place d'indicateur et par le suivi (tableau de synthèse propre à l'auteur)

Les effets internes :			Les enjeux de la mesure
Phénomène d'apprentissage positif lié aux IP	Les effets pervers de cibler sur ce que les indicateurs révèlent	Les effets de la mesure	Enjeux négatifs: Comment prioriser? Quelle fiabilité? Quelles difficultés lors de la mise en œuvre ?
Le risque est aussi d'avoir des indicateurs volontairement peu ambitieux et donc rapidement obsolètes	Le risque de perdre de vue les valeurs du service public à profit de valeurs de rentabilité.	Difficulté à réellement valider des définitions communes aux IP. Une fois fixée, la possibilité de faire évoluer l'indicateur est faible (coûts de négociations – complication de la comparaison)	Enjeux positifs : Les IP sont synthétiques, permettent un suivi dans le temps, la comparaison avec d'autres services similaires, aide à la prise de décision, aisément communicables

Une fois l'attention portée sur les éléments de mesure, l'analyse s'intéresse aux moyens de suivi. Cela permet de comprendre les types d'accompagnements et d'incitations privilégiés en fonction des contextes étudiés.

LES MECANISMES ET STRUCTURES DE SUIVI

Les mesures incitatives

Pour devenir un modèle de gestion publique en utilisant les méthodes de management issues du secteur privé, les **mécanismes incitatifs et structures de suivi font partie intégrante du CO** de la NWSC.

D'après les informations obtenues par entretiens individuels avec Marine Colon, les mécanismes incitatifs tiennent une place importante dans l'atteinte des résultats en Ouganda. L'élément le plus révélateur de la théâtralisation des récompenses au personnel est la cérémonie de remise des trophées et des chèques. Cet événement était ancré dans la culture de la NWSC avant même l'arrivée des CO mais sera conservé puis complexifié. Cette complexification est due au fait que la direction se rend compte que la première génération de contrats internes (2000-2003) avait eu des **objectifs volontairement peu ambitieux**. Le tableau 8 rassemble les mécanismes de bonus et pénalités prévus dans le quatrième CO.

Tableau 7 : Les mesures incitatives du CO n°IV (2009-2012) de la NWSC.

Performance	Aggregate score	Measure	Bonus/Penalty
Outstanding	4	8% points above PC IV Target	25%
PC IV Target.	3	As given in the Appendix II	12.5%
Base Performance Target	2	As given in the Appendix II	0%
Below Expectations	1	Failure to achieve Half the Base Performance Targets (weighted)	(6.25%)
Poor (Extreme underperformance)	0	Failure to achieve All the Base Performance Targets (weighted)	(12.5%)

Source: Source: Fourth Performance Contract 2009-2012 (PC 4) – page 8.

Il est ensuite intéressant de voir comment ces mécanismes sont déclinés dans l'entreprise et dans le temps. Le tableau 7 met en exergue les évolutions de pratiques.

Tableau 8 : Quelques repères comparant les pratiques avant et après 2003.

Avant 2003	Après 2003	Système de pénalité	Bilan des mesures incitatives
Conservation du modèle précédent de cérémonie de remise des trophées et des chèques. Ce programme se complexifie : incitations financières supplémentaires aux agences les plus innovantes et motivées.	Retour aux mécanismes individuels : Valorisation des compétences du personnel, la disponibilité, la réactivité, le sens de l'initiative restent valorisés et permettent d'aller vers une performance plus globale.	Bilan mitigé : Mécanisme mal perçu et pas vraiment exploité	- Trop complexes ces mécanismes peuvent démotiver les collaborateurs - Importance de la justesse des mécanismes incitatifs et de leur élaboration sur-mesure - Transparence des critères de réussite et pérennité du système

En effet, si le gouvernement prévoit dans le CO les mécanismes incitatifs ceux-ci sont en pratique beaucoup plus détaillés dans les Plans d'Entreprise et dans les contrats internes (voir annexe 7).

Les **mécanismes incitatifs déclinés en interne se sont révélés complexes pour les collaborateurs lassés par l'accumulation rapide de principes de managements**. Cela a entraîné une démotivation des équipes. Des signes de mécontentements sont également apparus du fait des incitations financières qui diminuent avec le temps et d'un niveau plafond de performance atteint (Colon, 2010).

Par ailleurs, la première génération de contrat interne de performance décline le **système de pénalités**. La non-atteinte de 85% des résultats trois mois consécutifs entraîne alors la perte

du bonus. Mais ce système est très mal perçu par les directeurs d'agence. Le siège clarifie ces pénalités en expliquant qu'elles ne seraient appliquées que si les directeurs ne justifiaient pas leurs défaillances par rapport aux objectifs (Colon, 2010). Ce système n'est pas reconduit dans les IDAMCs bien que cela soit prévu au CO signé avec le gouvernement Ougandais.

Une grande importance doit être accordée à la **justesse des mécanismes incitatifs** (Mugisha et al., 2005). Ces auteurs théorisent les critères qui rendent acceptables et équitables l'équilibre entre ce que l'opérateur démontre être un objectif ambitieux et ce qui en réalité ne consiste pas un réel but à atteindre. Pour autant, **le mécanisme incitatif doit tenir compte des efforts réalisés mais non traduits en objectifs**. Ainsi, des systèmes incitatifs doivent être **réalisés sur mesure** car ils n'auront d'impacts que s'ils sont parfaitement adaptés au contexte de l'entreprise. Pour la NWSX, les mesures de contrôle, tout comme les objectifs, sont indexées sur ce qui va générer de la trésorerie pour l'entreprise mais également sur les attentes et ambitions de l'autorité publique sur son territoire. De là, tout l'enjeu que les règles soient **explicités dès le départ avant même la signature** du CO.

La VdP, où le CO apparaît comme une démarche novatrice et volontaire, n'a pas mis en place de mesure incitative mais parie davantage sur les structures de suivi. C'est donc la phase de contrôle et surveillance des CO que nous allons détailler dans la section suivante.

La phase de suivi

Les objectifs du CO doivent cibler ce qui rendra compte de la viabilité financière de l'exploitant public et de sa performance opérationnelle (Mugisha et al., 2005). Ces auteurs recensent quelques préconisations concernant le suivi des IP :

- La phase de contrôle de la performance doit être **planifiée avec précaution et régularité**, comme le détaille pour les deux cas l'annexe 8.
- Les IP peuvent être **aisément comparés** aux résultats d'enquêtes de satisfaction clients,
- La mesure de ces IP doit être **simple afin de faciliter le consensus** entre les parties,
- Le contrôle doit être **réalisé par des personnes habilitées et compétentes**, donc crédibles.

Concernant cette dernière recommandation, ce sont les CO Ougandais déclinés en Plans d'Entreprise, qui décrivent le mieux les attentes spécifiques vis-à-vis de l'équipe de contrôle. L'organigramme annexé au Plan d'Entreprise 2006-2009 montre que l'équipe d'auditeurs internes a un pouvoir important du fait de son rattachement direct à la direction générale. Le rôle attendu de cette équipe est bien d'assurer le suivi et le contrôle des structures globales de management et le respect du cadre réglementaire des activités de l'entreprise publique. Enfin, un point essentiel y apparaît et pas des moindres. Cette équipe **veille à la manière dont les managers vont suivre et reporter leurs IP**.

Avec l'analyse de ces deux CO, on comprend que les **ressources nécessaires pour le suivi et l'évaluation de la performance ne sont pas négligeables**. Elles dépendent cependant des choix des co-contractants. Le temps consacré, les structures d'audit et de contrôle dédiées sont autant de paramètres non immédiatement productifs et pourtant indispensables pour la viabilité de la démarche. La lourdeur des mécanismes de suivi peut interroger sur la rigidité bureaucratique de l'outil qui cherche néanmoins à tendre vers une logique de marché. Ce constat est l'écho des critiques qui sont faites du Nouveau Management Public où la mise en place d'outils et d'IP pour améliorer la performance fait craindre la perte de la valeur publique (Colon et Guérin-Schneider, 2013).

Ce tableau synthèse ce qu'il faut retenir des mécanismes de suivi :

Tableau 9 : Les pratiques courantes en termes de mécanismes de suivi (tableau de synthèse propre à l'auteur)

Suivi des IP	Organisation structurelle	Le phasage commun de suivi
Possibilité de comparer les résultats des IP et de les croiser avec d'autres sources d'information. Un bon montage des IP permet leur suivi consensuel. Crédibilité des personnes en charge du suivi et contrôle des IP.	Création d'une structure indépendante de suivi et contrôle des IP. Définir en amont les modalités et contenu des remontées d'informations et données chiffrées.	Besoin d'une planification minutieuse : Suivi mensuel opérationnel, remontée trimestrielle et consolidation annuelle.

Après avoir regardé les indicateurs et mécanismes de suivi, la partie suivante vise à faire le bilan de l'amélioration continue de la performance voulue par les CO. On cherchera à repérer les réussites et difficultés rencontrées dans l'application des contrats.

LE TEMPS DES BILANS

Dans cette dernière partie, nous discuterons de l'issu des CO, que ce soit par leurs facteurs de succès ou par leurs dépendances à des éléments qu'il ne faut pas négliger.

Des objectifs contractualisés ; quels facteurs internes de succès ?

- ❖ L'appropriation d'une nouvelle culture d'entreprise

Des facteurs clés de succès se retrouvent à travers les pays qui ont entrepris des réformes de leurs services d'eau pour atteindre les OMD (Mugisha et Brown, 2010). L'un des principaux est de laisser une certaine **autonomie de management à l'exploitant**. Cela **facilite l'adhésion des collaborateurs à la réforme** de gestion du service et **l'adaptation des pistes d'évolutions au contexte local et à ses problématiques**.

Lors de changements importants dans la culture d'entreprise, les collaborateurs, même intimement impliqués et intéressés comme dans le cas Ougandais, peuvent avoir tendance à résister aux changements. Ainsi en Ouganda, des mesures spécifiques (plan de départ à la retraite, passage des contrats de durée indéterminée en contrats de deux ans renouvelables, mise en place d'une sécurité sociale) accompagnent les CO pour accentuer le changement de culture d'entreprise (Colon et Guérin-Schneider, 2013). Cette **étape nécessaire d'appropriation de la nouvelle culture d'entreprise** a aussi marqué EdP. Les transferts de personnels ne sont pas chose aisée mais jouent un rôle important dans la performance future d'un service et doivent être gérés avec précaution (Le Chatelier et al., 2007).

- ❖ L'enjeu majeur des indicateurs associés aux objectifs

En Ouganda, la NWSC a su démontrer sa remarquable capacité à évoluer et à surmonter les challenges d'une performance accrue après plus d'une décennie de CO. L'annexe 9 reprend les évolutions suivies via les IP de la NWSC. Pour le cas d'EdP, le premier CO mis en place est davantage symbolique qu'efficace. En effet, en novembre 2011, le rapport de suivi montre que les dix grands objectifs du CO sont atteints (Mairie de Paris et Eau de Paris, 2012). C'est ce que confirme le tableau issu du rapport d'activité 2012 d'Eau de Paris disponible en annexe 10. Après seulement deux ans d'application, le CdP fait un avenant au CO, afin de le préciser, et ce pour que le suivi de l'activité d'EdP soit plus opérationnel et pertinent.

Aussi, malgré le succès de ces CO, il existe un risque sur les objectifs qui est au moins de deux ordres (Shirley et Xu, 1997) :

- D'abord dans la définition des IP. Si les collaborateurs et managers n'adhèrent pas à la démarche, **les IP peuvent être volontairement peu ambitieux et donc ne pas permettre à l'entreprise de monter en efficience.**

- Ensuite, parce que **les IP sont compilés par les collaborateurs, les managers peuvent jouer d'un déséquilibre d'informations.** En transmettant des informations incomplètes, les managers peuvent tourner les résultats à leurs avantages s'ils n'adhèrent pas à la démarche. Cela d'autant plus, lorsque **l'autorité publique n'a que des moyens limités de suivi et d'incitation.**

Shirley et Xu (1997) s'interrogent sur la réelle efficacité de la mesure de la performance. Selon eux, dans le cas des pays en développement qui ont mis en place des CO pour rassurer les bailleurs de fonds, la portée de la mesure de la performance peut-être davantage symbolique qu'efficace. Cette interrogation peut aussi se poser pour la VdP.

La section suivante vise à voir les risques exogènes ou internes, dont vont dépendre la viabilité du CO.

Un outil dont les performances dépendent aussi de facteurs exogènes

De nombreux facteurs exogènes peuvent affecter les gains potentiels d'efficacité attendus par les CO (Mugisha et al., 2004). De l'élaboration du contrat à l'évaluation de son intérêt pour accroître la performance du service d'eau, les phases sont complexes et fortement contraintes par leur environnement (volonté et capacité politique, crédibilité de la démarche, asymétrie de l'information transmise, participation démocratique). Selon les auteurs, les trois facteurs principaux à retenir sont les suivants (attention, ces facteurs concernent davantage le cas Ougandais):

1. **Certains éléments extérieurs qui ne dépendent pas de l'exploitant public peuvent néanmoins en impacter sa performance.** On peut citer par exemple pour le cas Ougandais, la disposition à payer l'eau par les clients. La NWSC fait face à des administrations gouvernementales qui ne peuvent se résoudre à payer pour ce service car, malgré le CO, l'eau est encore perçue comme un bien non marchand par les clients.
2. Il faut aussi compter sur le **temps d'effectivité d'un investissement sur l'amélioration de la performance.**
3. Finalement, malgré les CO, la **corruption** est aussi un facteur important de perte de performance.

Le CO révèle d'une certaine façon la maturité initiale de l'autorité organisatrice qui veut le mettre en œuvre. Cette démarche qui n'est pas sans danger est en effet, longue et couteuse comme l'illustrent nos deux cas. **Les coûts de transactions liés à la mise en place du contrat puis à ses révisions vont en influencer le fond et la forme.** Ce concept⁶ développé par Coase (1937) et Williamson (1981), part du principe que les agents (que l'on peut considérer être chacune des parties) ont une **rationalité limitée** (idée reprise à Herbert Simon), cela signifie qu'ils **n'optimisent pas leurs comportements au maximum mais s'arrêtent lorsqu'une solution leur paraît satisfaisante.** D'autre part, ces agents adoptent des comportements opportunistes. C'est ce que nous avons appelé plus tôt l'asymétrie de l'information des managers de l'exploitant public au profit de leurs intérêts personnels. Cette théorie des coûts de transaction décrit également l'environnement, dans lequel les parties vont agir, comme complexe et incertain. A partir de là, il est impossible d'établir des contrats précis et complets. Selon la théorie des contrats incomplets de Coase et Williamson, **toute transaction comporte donc une part de risque irréductible** (Fauquert, 2007).

⁶ Coase R., 1937. The Nature of the firm, *Economica*, 4 (16), pp 386-405 et Williamson O., 1981. The economics of organization: The transaction cost approach, *American Journal Of Sociology*, 87 (3), pp. 548-577.

Fort de ces informations, les objectifs doivent être pris avec précaution. Cependant, avec le temps et les révisions des CO, on remarque que les parties contractantes deviennent plus matures (Sinai, 2013). Le tableau suivant synthétise ce que l'on retiendra de cette partie bilan sur les facteurs de réussite et enjeux liés aux CO :

Tableau 10 : Bilan des facteurs de réussites et enjeux liés aux contrats d'objectifs (tableau de synthèse propre à l'auteur)

CONCLUSION

Les années 2000 voient **s'imposer le besoin d'efficience des services publics d'eau exploités par des opérateurs publics**. Le CO est un des **outils de management** dont disposent les autorités organisatrices pour clarifier les rôles et responsabilités de chacune des

Les facteurs de réussites			Les conséquences de la mise en œuvre
Intrinsèques	Internes	Externes	
L'autorité doit veiller à : - Arriver à contractualiser des IP justes, pertinents et concertés avec son exploitant. - encourager le changement de culture d'entreprise. - Savoir pallier au déséquilibre d'informations transmises par l'exploitant.	La réussite de CO repose sur l'adhésion des collaborateurs et leur volonté d'atteindre les objectifs. Le déséquilibre d'information ou les comportements opportunistes internes peuvent influencer le résultat de la démarche.	- Le contexte et la situation du service d'eau va forcément évoluer car toutes les situations ne peuvent être prévues dès la négociation du contrat. - Les résultats sont parfois visibles que dans la durée. - Les conditions de réussites initiales (politiquement faisable, souhaitable et crédibilité de la démarche) peuvent changer dans le temps.	- Permet le suivi et la connaissance du fonctionnement du service. - Assurer la comparaison et l'évaluation dans le temps et avec des services similaires. - Garantir sa crédibilité auprès de l'opinion publique et pouvoir aisément communiquer.

parties dans le but d'obtenir des performances accrues de la part de leur exploitant. C'est par l'analyse des CO Ougandais et Parisiens et des contextes qui ont conduit à leurs élaborations que le phénomène est étudié. Ainsi, que les CO soient mis en place pour rassurer l'aide internationale ou comme enjeux politique de crédibiliser la démarche de gestion publique aux yeux des citoyens, des points communs ressortent visiblement des documents étudiés. Les **objectifs dotés d'IP sont centraux** et doivent être convenus dès la création du CO. Ceux-ci peuvent être limités à rendre compte du suivi des opérations courantes, ou au contraire, ils peuvent donner les moyens à l'exploitant public de cibler ses actions. Pour que le CO soit **crédible, il est nécessaire que l'autorité organisatrice prévoie des dispositifs de suivi**, voire, selon la culture d'entreprise, des mécanismes incitatifs. En effet, de nombreux biais plus ou moins visibles et prévisibles peuvent venir **altérer la justesse des mécanismes instaurés par le contrat**. Pour les deux cas étudiés, la mise en place des CO a au moins permis de **créer le débat public qui fera nécessairement gagner l'exploitant public et l'autorité organisatrice en maturité**.

Avec la mise en place de ces mesures d'optimisation des performances et autres réformes du NMP, le secteur privé se doute que ces évolutions visent à **changer l'image d'un service public** qui désormais pourrait aussi fonctionner avec une logique de résultat. Cette tendance généralisée au nord comme au sud, change aussi la donne des exploitants privés, qui vont nécessairement chercher à évoluer pour valoriser leurs prestations et se démarquer vis-à-vis des exploitants publics (capacité d'investissement, flexibilité du budget) sans quoi, le risque pour ces entreprises privées serait de perdre du terrain face à l'engouement de la remunicipalisation (OCDE, 2011 ; International Finance Corporation, 2013).

On voit que le rôle des objectifs et des IP est de mesurer pour **apprécier de façon objective les résultats atteints, de permettre la prise de décision éclairée et d'orienter la stratégie**

de l'exploitant public. Avec ces outils, les **frontières de fonctionnement entre le secteur public et la logique de marché des exploitants privés se réduisent.** Les CO, les analyses de benchmarks, les partenariats et jumelages entre pays sont autant d'outils qui concourent à l'optimisation des services publics d'eau et dont on entend de plus en plus parler. D'autant que cette ressource d'intérêt général nécessitera une **gestion toujours plus efficiente, mais aussi transparente,** à l'heure où la ressource commence à se faire plus rare.

BIBLIOGRAPHIE

Agrawal C., 2009. *Performance Improvement Planning : Enhancing Water Services through Performance Agreements*. Washington, World Bank, 24 p. Water and Sanitation Program, Vol. 5.

Associados for International Finance Corporation, 2013. *Manual for Performance-Based contracting by water utility companies in Brazil*. Washington, International Finance Corporation, 68 p.

Barouch G., 2010. La mise en œuvre de démarches qualité dans les services publics : une difficile transition. *Politiques et Management Public*, 27, pp 109-127.

Boag G., McDonald D., 2010. A Critical Review of Public-Public Partnership in Water Services. *Water Alternatives*, 3 (1), 25 p.

Canneva G., Guérin-Schneider L., 2012. La construction des indicateurs de performance des services d'eau en France : mesurer le développement durable? *Natures, Sciences et Sociétés*. 19 (3), 25 p.

Colon M., 2010. *Les mécanismes d'incitation dans le secteur public africain : l'expérience du service public de l'eau dans les villes ougandaises*. Mémoire Majeur de Master management des organisations et des politiques publiques, Paris, Ecole Des Mines, Paris X, Escp-Eap, Ecole Polytechnique, Ena, 156 p.

Colon M., Guérin-Schneider L., 2013. La diffusion du Nouveau Management Public dans les services d'eau potable des pays en développement, créatrice de valeurs publiques ? Le cas de l'Ouganda et du Cambodge. In : RIODD, *Congrès Réseau International de recherche sur les Organisations et le Développement Durable*, Lille, 18-21/06/2013. 15 p.

Colon M., 2013. Doctorante Gestion des opérateurs publics d'eau en Afrique et en Asie. Interviews les 31/10/2013 et 05/11/2013.

Eau de Paris, 2013. *Rapport annuel 2012*. Paris, Eau de Paris. 43 p.

Environmental Action Programme Task Force, 2011. *Guidelines for performances-based contracts between water utilities and municipalities. Lessons Learnt from Eastern Europe, Causasus and Central Asia*. Paris, OCDE, 112 p.

Fauquert G., 2007. *Les déterminants du prix des services d'eau potable en délégation : contribution à la régulation locale des services publics de l'eau potable*. Thèse de doctorat, Paris, Ecole Nationale du Génie Rural, des Eaux et Forêts, 406 p.

Grandgirard A., Barbier R., 2006. Les Observatoires de l'eau, des outils au service de l'évaluation. *Développement durable & territoires*, Dossier 8, 12 p.

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

Hall D., Lobina E., Corral V., Hoedeman O., Terhorst P., Pigeon M., Kishimoto S., 2009. *Public-public partnerships in water*. Greenwich, Public Services International Research Unit, 18 p., Financing water and sanitation.

Hoedeman O., 2006. *Public Water for All : The role of Public-Public Partnership*. Bruxelles, Transational Institute and Corporate Europe Observatory, 20 p.

- Hood C., 1995. The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20, pp. 93-109.
- Koonan S., Sampat P., 2012. Delhi water supply reforms, Public-private partnerships or privatization. *Economic and Political weekly*, 47 (17), pp. 32-41.
- Le Chatelier G., Lyon-Caen A., Letort G., 2007. *Situation des personnels et changement de mode de gestion d'un service public*. Paris, Institut de la Gestion Déléguée, 36 p.
- Le Strat A., 2011. *Paris, Comment une collectivité peut reprendre en main la gestion de l'eau*. Disponible sur Internet : http://www.tni.org/sites/testing.tni.org/files/Paris%20Chapter%20by%20Anne%20Le%20Strat%20FR_final.pdf, [Consulté le 15/11/2013].
- Mairie de Paris, Eau de Paris, 2012. *Le Contrat d'Objectif du service public de l'eau de Paris*. Paris, Mairie de Paris, 108 p.
- Mairie de Paris, Eau de Paris, 2012. *Le service public de l'eau parisien : Offrir une eau de la meilleure qualité au meilleur coût*. Paris, Mairie de Paris, 13 p.
- Marin P., Mugabi J., Marino M., 2010. *Improving water services in a postconflict situation : The case of the management contract in Kosovo*. Washington, World Bank, 4 p. GridLines, Vol. 52.
- Marino M., Stein J., Wulf F., 1998. *Management contracts and water Utilities, the case of Monagas in Venezuela*. Washington, World Bank, 4 p. Public Policy for the Private Sector, Vol. 166.
- Meyer M., Gupta V., 1994. The performance paradox. *Research in Organization behavior*, 16, pp. 309-369.
- Mugabi J. 2009. *Water Operators Partnerships : Africa Utility Performance assessment*. Nairobi, The World Bank, 162 p. Water and Sanitation Program – Africa.
- Mugisha S., 2013. Technical inefficiency effects in a stochastic production function for managerial incentives in public water utilities. Disponible sur internet http://warrington.ufl.edu/centers/purc/purcdocs/papers/1315_Silver_Technical_Inefficiency_Effects.pdf , [Consulté le 09/12/2013].
- Mugisha S., Berg S., Muhairwe W., 2005. Using Internal Incentive Contracts to Improve Water Utility Performance : The Case of Uganda's NWSC. *Water 21*, May, 15 p.
- Mugisha S., Berg S., Skilling H., 2004. Practical Lessons for Performance Monitoring in Low-Income Countries: The Case of National Water and Sewerage Corporation, Uganda. *Water 21*, May, 7 p.
- Mugisha S., Berg S., 2007. Turning around struggling state-owned enterprises in developing countries: The case of NWSC-Uganda. Ch. 2. In : Warwick H., Cann V., *Going public, southern solutions to global water crisis*. London, World Development Mouvement, pp. 15-25.
- Mugisha S., Brown A., 2010. Patience and action pays: a comparative analysis of WSS reforms in three East African cities. *Water Policy*, 12, pp. 654-674.
- National Water and Sewage Corporation, 2013. *Annual Report 2011-2012*. Kampala, National Water and Sewage Corporation, 152 p.
- Observatoire Parisien de l'Eau, Mairie de Paris, 2012. *Rencontre de l'Observatoire Parisien de l'Eau*. Paris, Observatoire de l'Eau, 24 p. [Diffusé le 11/01/2012].

Observatoire Parisien de l'Eau, Mairie de Paris, Eau de Paris, 2012. *Révision de Contrat d'Objectifs du service public de l'eau : Entre la Ville de Paris et la Régie Eau de Paris*. Paris, Observatoire Parisien de l'Eau, 22 p. [Diffusé le 11/01/2012].

Schwartz K., 2007. *The New Public Management : The future for reforms in the African water supply and sanitation sector?* Delft, Institute for Water Education, 10 p.

Shirley M., Xu C. 1997. *Information, Incentives and Commitment : An Empirical analysis of Contracts between Government and state Enterprises*. Washington, The World Bank, 47 p.

Shirley M., 1998. Why Performance Contracts for State-Owned Enterprises haven't worked. *ViewPoint*, 150, 4 p.

Souquière M., 2012. *Transparence et contrôle de la gestion publique : la régie municipale « Eau de Paris » et son contrat d'objectif*. Disponible sur Internet : <http://www.solutionsforwater.org/wp-content/upload/2012/01/Proposition-FME-EDP-solution-innovante.doc>, [Consulté le 10/11/2013].

Sinaï A., 2013. *L'eau à Paris : retour vers le public*. Paris, Eau de Paris, 119 p.

The World Bank, 1995. *Bureaucrats in business : The Economics and politics of Government Ownership*. A World Bank Policy Report. Washington, The World Bank, 64 p.

Warwick H., Cann V., 2007. *Going public, southern solutions to global water crisis*. London, World Development Mouvement, 72 p.

ANNEXES

ANNEXE 1 : DIFFERENTS CONTRATS EXISTENT POUR ENCADRER ET OPTIMISER LES PERFORMANCES DES SERVICES PUBLICS D'EAU

Le CO est l'un des outils dont dispose l'autorité publique pour suivre et mesurer l'amélioration de la performance⁷. Différents types de contrats ont vu le jour en fonction des besoins (World Bank, 1995) mais chacun répond d'objectifs spécifiques.

Tableau 11: Les contrats existants pour encadrer l'optimisation des performances des services

Le contrat d'objectifs	Ce contrat est aussi appelé contrat de performance, de durée de 3 à 5 ans, fait l'objet de ce travail et est donc détaillé tout au long de la synthèse.
Le contrat de management	<p>Ce type de contrat de durée de 2 à 3 ans est généralement mis en place entre un opérateur privé et un exploitant public qui co-assure l'exploitation du service d'eau le temps du contrat. L'opérateur va former et déclinier, souvent par mises à disposition, ses propres outils et savoir-faire de management pour améliorer les performances de l'opérateur public. C'est par exemple, ce qui a été mis en place en 1997 au Venezuela auprès de l'exploitant Agua de Monagas et d'une entreprise espagnole. Le contrat confie à l'opérateur privé le management de la politique commerciale, des ressources humaines, du service juridique et de la planification des investissements et travaux. Le temps du contrat, l'opérateur privé est payé à hauteur des résultats atteints par l'entreprise publique. Les résultats de ce contrat sur les performances de l'entreprise sont indéniables mais n'a pu voir le jour que grâce au contrat liant l'état de Monagas et Agua de Monagas (Marino et al., 1998).</p> <p>Ce type de contrat est également prometteur dans les pays en période post-conflit pour rapidement arriver à restaurer un bon niveau de performance des services publics d'eau comme ça pu être le cas pour le Kosovo début des années 2000. Seul ce type de contrat temporaire pouvait être mis en place face à un gouvernement fragile et un environnement politique incertain (Marin et al., 2010).</p>
Le contrat de consulting	<p>Ce type de contrat de courte durée est par exemple mis en place à Delhi suite aux réformes du secteur de l'eau au début des années 2000. C'est sous l'impulsion controversée de la Banque Mondiale (Koonan et Sampat, 2012), que Price Water-House Coopers a été missionné pour améliorer les performances de l'exploitant public, le Delhi Jal Board. Parallèlement à cette démarche, le gouvernement continue à chercher à se retirer le plus possible de la gestion de l'eau dans le pays. La frontière entre ce type de contrat et des accords de coopération opérationnelle ou d'assistance technique n'est pas toujours très claire.</p>

ANNEXE 2 : CHRONOLOGIE DES DOCUMENTS STRATEGIQUES DU NWSC DEPUIS 1999

⁷ D'autres types de régulation existent. La thèse de Fauquet G., 2007.

Tableau récapitulatif des Corporates Plan et Contrats internes de la NWSC

Source : Colon (2010) sur la base de Muhairwe, 1999.

Année financière	Contrats de performance entre le gouvernement et le NWSC	Plans d'entreprise du NWSC	Contrats internes de performance entre le Siège et les agences (hors Kampala)	Contrats internes de performance entre le Siège et l'agence de Kampala
2011- 2012	PC IV	Corporate Plan V 2009 - 2012	IDAMC III reconductible un an	
2010- 2011			IDAMC III 2 ans	
2009- 2010				
2008- 2009	PC III	Corporate Plan IV 2006 - 2009	IDAMC II 2 ans reconductible un an	
2007- 2008				
2006- 2007				
2005- 2006	PC II	Corporate Plan III 2003 - 2006	IDAMC I échéance 30 juin 2006 signé en : juin 2004 pour toutes les agences, mars 2004 pour Kampala, et déc. 2003 pour Entebbe, Jinja, Mbarara, Masaka, Fort Portal, Kasese, Mbale	
2004- 2005				
2003- 2004			APC III Janv.-Déc. 2003	OSUL (Jan. 2002 – Fev. 2004)
2002- 2003	PC I	Corporate Plan II 2000 - 2003		
2001- 2002			APC II Dec 2001-nov 2002	
2000- 2001			APC I Oct 2000- nov 2001	
1999-2000	-	Corporate Plan I 1998- 2000	-	Gauff / KRIP (Dec 1997 – Juin 2001)

ANNEXE 3 : EXTRAIT DU SECOND CONTRAT D'OBJECTIF OUGANDAIS (2003-2006) : RESUME DES INDICATEURS

Extrait de la synthèse des indicateurs du second CO Ougandais (2003-2006) - p 28.

SUMMARY							
SUMMARY	Performance Contract 1				Performance Contract 2		
<i>Year Ending June,</i>	<u>2000</u>	<u>2001</u>	<u>2002</u>	<u>2003</u>	<u>2004</u>	<u>2005</u>	<u>2006</u>
<u>Ushs in millions:</u>	-	-	-	-			
<u>OPERATIONS</u>							
UWV (%)	42%	43%	40%	39%	38%	37%	36%
Sales per active connection (m3/day)	1.7	1.5	1.3	1.2	1.1	1.0	0.9
Billing efficiency	58%	57%	60%	61%	62%	63%	64%
Active Connections (nos.)	43,312	48,960	57,127	69,173	82,986	96,158	110,311
Inactive Connections (nos.)	15,482	17,144	17,670	17,999	16,607	15,782	14,419
Total Water Connections (nos.)	58,794	66,104	74,797	87,172	99,593	111,940	124,730
Overall collection Efficiency %	97%	110%	105%	100%	112%	103%	103%
Staff Employed (nos.)	1,426	1,213	1,092	889	950	980	1,010
Staff / 1000 connections (nos.)	21	17	12	11	10	9	8
Staff Reduction (nos.)	213	121	203	(61)	(30)	(30)	(30)
<u>INCOME</u>							
Annual Turnover (Ushs)	25,839	29,279	34,052	37,628	38,524	40,883	42,876
Net Income (Ushs)	(9,950)	(51,765)	6,030	(9,917)	(8,739)	(9,666)	(11,014)
<u>CASH FLOW</u>							
Net Cash Flow (Ushs)	(3,993)	2,382	565	1,507	(1,427)	(2,005)	(415)
Cash Balance (Ushs)	1,845	4,227	4,792	6,299	4,872	2,867	2,452
<u>CREDITOR - GoU</u>							
Interests Outstanding b/f (Ushs)	9,020	14,198	21,236	30,788	41,831	52,874	63,917
Interest Due (Ushs)	5,178	7,038	9,552	11,043	11,043	11,043	11,043
GoU Debt Swap (Ushs)	0	0	0	0	0	0	0
Total Interest Payment (Ushs)	0	0	0	0	0	0	0
Interest Outstanding c/f (Ushs)	14,198	21,236	30,788	41,831	52,874	63,917	74,960
Principal Outstanding b/f (Ushs)	3,670	7,340	12,504	17,552	22,852	27,284	31,716
Principal Due (Ushs)	3,670	5,164	5,048	5,300	4,432	4,432	4,432
GoU Debt Swap (Ushs)	0	0	0	0	0	0	0
Total Principal Payment (Ushs)	0	0	0	0	0	0	0
Principal Outstanding c/f (Ushs)	7,340	12,504	17,552	22,852	27,284	31,716	36,148
<u>DEBTOR - GoU</u>							
Arrears Outstanding b/f (Ushs)	12,613	11,138	13,426	13,581	10,106	10,223	8,617
Annual Increase (Ushs)	1,482	1,459	405	957	358	362	362
GoU Settlement (Ushs)	(3,278)	(2,000)	(2,000)	(1,217)	(5,732)	0	0
GoU Debt Swap (Ushs)	0	0	0	0	0	0	0

ANNEXE 4 : EXTRAITS DU CORPORATE PLAN 2006-2009 ENTRE LA NWSC ET LE GOUVERNEMENT OUGANDAIS

Le Corporate Plan signé entre le gouvernement ougandais et la NWSC permet de comprendre la logique des IP déclinés en interne par rapport au Contrat d'Objectif signé avec le gouvernement.

Ce document est **plus communicant** que les CO. Destiné à bien faire comprendre les avancés et la stratégie de la NWSC, le document est structuré dans un premier temps avec les principales avancées stratégiques de la période antérieure. Vient ensuite le détail des objectifs atteints. **C'est à la suite de cela que la nouvelle stratégie est définie**, sur la base de cette **vision globale et stratégique** de ce qui a déjà été fait. Après avoir atteint ses objectifs de performance sur la production et l'approvisionnement en eau potable, l'enjeu de la NWSC est d'étendre le réseau d'assainissement tout en maîtrisant les coûts associés et en poursuivant l'amélioration de ses autres services.

Les IP sont **majoritairement chiffrés**. Certains sont **assez communs dans le suivi de performance de services d'eau** mais d'autres sont **très spécifiques à la NWSC**. Certains IP sont parfois reconduits du précédent Corporate Plan tel que les extensions de réseau ou encore la réduction des impayés. Les objectifs chiffrés sont assortis de valeurs cibles intermédiaires puis déclinés en plan d'actions. Le Corporate Plan général est également adapté par agences avec chacune des cibles spécifiques pour atteindre les objectifs globaux cités précédemment.

La section suivante de l'annexe est constituée de différents extraits du Corporate Plan qui retracent, pour un IP spécifique qui est « le pourcentage de réduction des volumes d'eau non payés », afin de démontrer cette logique d'une mise en place structurée, détaillée et dans l'optique d'une mise en perspective. On retrouve donc :

1. Une valeur : Satisfied Customers: Happy and satisfied customers paying their bills promptly.
2. Un objectif chiffré pour 2006-2009: Water Losses: Reduce the level of NRW from 31.7% to not more than 28.7% of water produced.
3. Un objectif chiffré décliné par agence pour 2006-2009 :

Extrait du Corporate Plan 2006-2009, Area Strategic Goals 2006-2009 (table 24)

Area/Goals	NRW % Reduction
Kampala	37.6 – 34.5
Jinja	19.1-17.3
Entebbe	21.8-18.5
Mbale	8.9-6.7
Mbarara	9.3-7.7
Tororo	9.7-8.2
Masaka	9.5-8.2
Kasese	22.2-18.8
Fort Portal	8.2-6.4
Lira	9.1-7.3
Gulu	5.1-4.4
Kabale	22.0-19.4
Arus	11.7-9.9
Bushenyi/Ishaka	15.5-13.7
Soroti	31.5-27.7
Lugazi	24-16.5
Mubende	20-13.5
Masindi	21- 12.5
Hoima	46-23.5
Total	31.7 – 28.7

4. Un objectif intermédiaire à atteindre pour 2006-2007 : Reduce overall non-revenue water (NRW) from 31.7% to 30.7%
5. Un plan d'action est détaillé, à l'instar de celui utilisé dans le CO entre la NWSC et le gouvernement ci-dessous (Source: Corporate plan 2006-2009) :

The level of NRW though at a low of 31.7% still poses a major problem especially in Kampala (37.6%). The strategies to be carried out include;

- Increase monitoring of leaks and bursts in all areas
- Ensure 100% meter coverage
- Carry out effective Planned Preventive Maintenance activities.
- Carry out illegal use reduction programmes
- Develop a Policy of meter replacement.
- Out source leakage repair and detection where it is cost effective. One option will be the possibility of allowing the leakage repair department to form itself into an independent company and enter into contract with the Corporation for targeted leak detection.
- Implement District metering, where it is cost effective and technically feasible. District metering will allow for zoning of the distribution network which can then be isolated for purposes of measuring the water use management in each area.
- Create incentives for increased community/public involvement. This will involve rewarding mechanisms for information related to illegal use, meter adulteration and vandalism, and meter bypasses etc

6. Et enfin, l'IP est retracé dans sa perspective :

Financial and operational indicators For Corporate Plan period 2006-2009 p 58 du Corporate Plan

	Ref to Goal No.	Year 0 2005/06	Year 1 2006/07	Year 2 2007/08	Year 3 2008/09
Billing Efficiency (Accounted for water) %	1	68.3	69.3	70.2	71.3
Unaccounted for water (overall) (%)	1	31.7	30.7	29.8	28.7
UFW Kampala (%)	1	37.6	36.6	35.6	34.4

ANNEXE 5: INDICATEURS SUIVIS PAR VILLE DE PARIS POUR SON EXPLOITANT EAU DE PARIS

Le tableau ci-dessous reprend synthétiquement les objectifs et IP du contrat signé entre Eau de Paris et la Ville de Paris.

Il est intéressant de noter qu'un nombre important d'IP sont ceux défini par l'ONEMA et sont donc ceux suivi à minima dans les Rapports sur la Qualité et le Prix du Service.

Tableau 12 : Les objectifs et IP du contrat signé entre Eau de Paris et la Ville de Paris (réalisation propre à l'auteur)

Objectifs	Nombre d'indicateurs (entre parenthèse révision de 2012)	Indicateur réglementaire avec définition propre à l'ONEMA	Indicateurs proposés en suivi hors contrat d'objectifs
Obj 1 : Garantir un approvisionnement en eau de qualité, en toute circonstance	4 (2 ont vu leurs objectifs pour 2014 révisés ou dotés d'objectifs intermédiaires)	3/4	
Obj 2 : Placer l'utilisateur au cœur du service de l'eau	5 (Taux de satisfaction usagers/abonné remplace le taux de réclamations)	1/5	4
Obj 3 : Assurer une gestion rigoureuse et transparente	6 (indicateurs précisés sur le recouvrement des créances et ajout du taux d'autofinancement des investissements)	2/6	1
Obj 4 : Garantir l'accès à l'eau	1 (ajout du taux de fontaines accessibles en permanence au public)	1/2	1
Obj 5 : Assurer la performance du réseau et des installations	3 (indicateurs précisés : indice linéaire de pertes, taux de réalisation du programme d'investissement)	1/3	
Obj 6 : Maintenir un haut niveau d'entretien et de valorisation du patrimoine	6	4/6	3
Obj 7 : Développer une vision prospective du système d'alimentation en eau	1	0	
Obj 8 : S'engager socialement	7 (indicateur plus ciblé sur la place des femmes, la formation et sur la fréquence et la gravité des accidents du travail. Tous sont assortis de cibles intermédiaires)	0	
Obj 9 : Mettre en œuvre un système de management certifié et écologiquement responsable	4	0	
Obj 10 : Accompagner les évolutions du service d'eau non potable	1	0	

ANNEXE 6 : UNE PERFORMANCE CIBLEE ET LES EFFETS INDUITS PAR LA MESURE DE LA PERFORMANCE

Cette annexe vise à détailler les effets induits par les indicateurs. Nous commencerons avec un exemple d'effet pervers dans le cas Ougandais où les valeurs de services publiques ont pu être négligées pendant les premières années. Enfin, le cas de la ville de Paris démontrera l'enjeu des définitions initiales des indicateurs et de leurs évolutions dans le temps, chose rare mais parfois nécessaire.

- ❖ A. Cibler la performance sur des IP spécifiques au détriment de la qualité globale : Focus sur le CO entre la NWSC et le gouvernement Ougandais

Concernant le cas de la NWSC, les IP sont plutôt financiers et commerciaux afin de suivre les profits d'exploitation d'une stratégie d'entreprise qui est « produire plus pour vendre plus ». L'exploitant public est dès lors plus porté vers des valeurs relevant du privé que celles que l'autorité organisatrice pourrait vouloir soutenir telles que l'équité entre les usagers, la gestion des ressources naturelles, le soutien aux employés démunis ou encore la préservation du patrimoine sur le long terme (Colon et Guérin-Schneider, 2013). Peu à peu, les **effets pervers commencent à se ressentir** : patrimoine qui se dégrade, mesures inadaptées d'accès à l'eau dans les bidonvilles, inflation du prix de l'eau, dégradation des eaux de surface par un défaut d'assainissement, démotivation des ingénieurs. L'autorité organisatrice a mis un certain temps à réagir face à ces effets pervers. Dès 2006, le **Ministère de l'eau reprend en main la négociation des CO**. C'est les prémisses de **création d'une compétence de régulateur** qui aboutit en 2010 à la mise en place d'une unité spécifique. Cela a permis d'intégrer dans le CO de 2009 les **premiers IP à dimensions sociales et environnementales**. Lors de la révision de 2012, le ministère a également **intégrer le suivi de la gestion patrimoniale de long terme**.

- ❖ B. Faire évoluer les IP, une démarche nécessaire : Focus sur le CO entre la VdP et EdP

Avec la présentation de l'Observatoire Parisien de l'eau du contrat révisé de 2012, on comprend qu'un CO est **difficilement exhaustif et nécessite des ajustements**. Après deux ans de recul, l'Observatoire admet que certains IP de la première version du CO pouvaient être **confus**, que pour d'autres mieux valait se limiter à reprendre des obligations réglementaires et, enfin, que des cibles manquaient dans la version initiale. La VdP reconnaît le besoin de **remplacer la collecte d'informations par des données objectives**. Qu'il est aussi nécessaire avec la révision du CO, de **réduire le nombre d'IP** initialement trop important (134 IP dont 58 dans le corps du contrat et 76 dans les annexes en 2010) et de favoriser ceux qui permettent la **comparaison avec d'autres services similaires ou aux résultats d'enquêtes de satisfaction clients**. Cette difficulté à établir une définition absolue à un IP résulte des contraintes liées à sa mesure et à son usage attendu (Canneva et Guérin-Schneider, 2011). Ce qui est indéniable, est que désormais le prix est un des éléments sur le service parmi d'autres.

ANNEXE 7 : LES EVOLUTIONS DANS LES MECANISMES INCITATIFS AU SEIN DE LA NWSC EN OUGANDA

Les CO prévoient la mise en place de mécanismes incitatifs comme nous venons de le voir. Par ailleurs, le Plan d'Entreprise et les contrats internes vont davantage dans le détail et **participent aussi à la démarche d'amélioration de la performance par un soutien au changement de culture d'entreprise.**

La NWSC a maintenu le système de Cérémonie de remise des chèques et des récompense préexistant aux CO et l'a complexifié avec les mécanismes incitatifs détaillés ci-dessous (Colon, 2010):

Pour inciter la base opérationnelle à se dépasser, le directeur de la NWSC décide en 2003 de mettre en place le programme « Stretch Out ». Des incitations financières supplémentaires récompensent les collaborateurs les plus innovants et créatifs dans la réalisation de leurs missions, ce sont les objectifs « Stretch ». Avec ce système, une agence qui atteint ses objectifs, voit doubler les salaires de son personnel. En effet, l'atteinte des objectifs usuels SMART permet déjà un bonus de 25% du salaire, ce qui est aussi le principe des objectifs Stretch mais de **façon collective et additionnelle.**

Si ce mécanisme a été un **facteur sans précédent de motivation des collaborateurs**, des effets pervers vont conduire à l'arrêt rapide de ce système incitatif coûteux. Avant tout parce que les groupes de travail deviennent des lieux de contestation à l'encontre de la hiérarchie. Ensuite, si les récompenses sont attribuées par les managers des agences, elles ne sont parfois pas du goût du siège. Enfin, ce système d'incitation collectif est fragilisé par des pratiques appelées en économie de « passagers clandestins », facteurs de frustrations internes.

Le directeur du NWSC revient donc fin 2003 à des **mécanismes individuels**. Des contrats sont signés entre managers et collaborateurs permettant, si les objectifs sont atteints, d'avoir trimestriellement un bonus de 25% du salaire. Ainsi, l'intérêt de ce mécanisme de suivi est d'aller au-delà des simples IP du CO, lesquels comme nous l'avons vu précédemment peuvent avoir des effets négatifs. **Par ce management, la valorisation des compétences du personnel, la disponibilité, la réactivité, le sens de l'initiative restent valorisés et permettent d'aller vers une performance plus globale.** Ce mécanisme est toujours pratiqué et cohabite avec des systèmes plus spécifiques d'intéressement propre à chacun des contrats internes de première et seconde génération.

ANNEXE 8 : LES INDICATIONS DE PLANIFICATION DE CONTROLE DE LA PERFORMANCE AU CŒUR DES CONTRATS

Les CO Ougandais précisent les **différentes étapes de la phase de contrôle et ses différentes échelles**.

Annuellement, un suivi est assuré par le gouvernement Ougandais sur la base des exigences et IP intermédiaires du CO. Quant à la direction de la NWSC, elle assure un suivi trimestriel des budgets, consolidé ensuite annuellement. Enfin, les managers ont le devoir d'avoir une vision en continu de la performance de leur activité et un suivi mensuel plus formalisé lors de revues mensuelles avec les équipes. L'ensemble des IP est donc suivi sur la période des trois années. L'analyse SWOT dans le Corporate Plan permet de voir que l'entreprise se projette pour connaître ses forces et opportunités tout en veillant à dépasser ses faiblesses et menaces. C'est ce suivi planifié de la performance et dans un souci de traçabilité dans le temps qui a permis à l'entreprise de devenir un modèle de gestion repris dans d'autres PUPs.

Ce besoin de **planification du suivi des performances s'applique de façon très similaire** pour le suivi d'EdP.

Il faut savoir avant tout, qu'un des objectifs à l'origine même du CO entre la VdP et EdP est que l'autorité puisse avoir une **meilleure maîtrise des performances de son exploitant**. Aussi, les IP ont été **conçus dès l'origine comme devant être communicables et comparables avec les performances d'autres services d'eau**. Selon Mathieu Souquière, Directeur de la Communication d'EdP, « Si ce contrat ne doit, encore une fois, pas être vu comme un « contrat de gestion » semblable à ceux passés entre une autorité organisatrice et le délégataire de son service, il n'en constitue pas moins un support extrêmement exigeant pour l'opérateur et sa tutelle, nul ne pouvant s'en affranchir. » (Souquière, 2012).

La présentation de l'Observatoire Parisien de l'Eau du CO révisé de 2012 précise les modalités de suivi des objectifs (Observatoire Parisien de l'Eau et al., 2012). Un suivi mensuel est fait des données d'exploitations et de la qualité de l'eau potable. La compilation trimestrielle des données est communiquée à la VdP conjointement aux informations de recouvrement, au suivi d'activité de distribution, aux bilans de relations avec les usagers et à un point sur l'avancement du programme d'investissement. Annuellement, EdP doit également fournir un rapport de l'ensemble des données cumulées ainsi que le bilan financier et social de ses activités.

Les annexes 6, 7, 8 et 9 du CO sont constituées des modèles formalisant les retours qu'EdP i/ Le tableau de bord mensuel ii/ le compte rendu d'exploitation trimestriel iii/ le bilan d'activité annuel iv/ les dispositions relatives aux travaux.

ANNEXE 9 : EVOLUTIONS DES PERFORMANCES DE LA NWSC VIA LE SUIVI DES INDICATEURS ENTRE LES PREMIERS PROGRAMME DE MANAGEMENT ET LE 4^{EME} CONTRAT D'OBJECTIF

Tableau 13 a et b : Les évolutions suivies et enregistrées par les mécanismes de suivi mis en place par le CO

Source : Extrait p. 6 de Mugisha S., 2013.

Performance Indicator	1998	2010
1. Service Coverage	48%	74%
2. Total Connections	50,826	261,000
3. New Connections per year	3,317	25,000
4. Staff per 1000 Connections	36	6
5. Collection Efficiency	65%	98%
6. NRW	60% (Kampala ~ 65%; others ~ 57%)	33.2% (Kampala ~36%; other towns ~15%)
7. Proportion Metered Accounts	65%	99.6 %
8. Annual Turnover (million USD)	10	65
9. Profit (Before. Dep) (Millions USD)	4.0 (loss)	12.5 (Surplus)

Source : Colon et Guérin-Schneider, 2013.

INDICATEURS	NWSC		Valeurs recommandées par la Banque Mondiale
	1995	2010	
Nombre de villes desservies	9	23	
Population desservie	882 173	2 760 000	
Taux de desserte	22%	74%	100%
Nombre de branchements d'eau	41 522	246 259	
Nombre d'employés	1 755	1 589	
Employés / 1000 branchements	42	6	<5
Qualité de l'eau distribuée	-	99% OMS	OMS
Durée d'alimentation h/j	-	-	24
Pourcentage d'eau ne générant pas de revenu (en volume)	68%	33%	<23%
Taux de recouvrement des factures	32%	96%	
Charges d'exploitation / Recettes d'exploitation	-	76%	<68%
Prix moyen de l'eau au m ³	-	0,45	
Jours d'arriérés de paiement	-	134	<90

ANNEXE 10 : TABLEAU DE RESULTATS DES INDICATEURS DU CO D'EDP. EXTRAIT DU RAPPORT D'ACTIVITE 2012 D'EAU DE PARIS

Résultats des indicateurs (Source : Extrait du Rapport d'activité 2012 d'EdP. p 75-76)

Indicateurs de performance		Valeur 2011		Valeur 2012		Valeur du contrat d'objectifs révisé avec cible à 2014, applicable à compter de 2012	
GARANTIR UN APPROVISIONNEMENT EN EAU DE QUALITÉ, EN TOUTE CIRCONSTANCE							
Principaux indicateurs du contrat d'objectifs							
% des eaux souterraines dans l'alimentation en eau de Paris	56 %	51 %	Entre 45% et 55 %				
État d'avancement de l'étude de protection de la ressource – indicateur P 108-3*	63,7 %	67,5 %	80 % à fin 2012 / 100 % à fin 2014				
Taux de conformité des prélèvements réalisés dans le cadre du contrôle sanitaire – microbiologie P 101-1*	99,6 %	99,9 %	≥ 99,5 %				
Taux de conformité des prélèvements réalisés dans le cadre du contrôle sanitaire – physico-chimie P 102-1*	100 %	99,7 %	≥ 99,5 %				
PLACER L'USAGER AU CŒUR DU SERVICE DE L'EAU							
Délai moyen de réponse aux demandes écrites des abonnés et usagers (exprimé en jours)	2,2	2,2	≤ 5 jours ouvrés				
Taux de pics en charge des appels téléphoniques	91,1 %	92,4 %	Seuil > 90 % > 95 % en 2014				
Taux de respect du débit maximal d'ouverture des branchements pour les nouveaux abonnés P 152-1*	100 %	100 %	≥ 99,5 % en 2014				
ASSURER UNE GESTION RIGOUREUSE ET TRANSPARENTE							
Principaux indicateurs du contrat d'objectifs							
Taux de satisfaction des usagers et des abonnés	-	Abonnés 78 % Usagers 92 % Moyenne 86,6 %	≥ 80 %				
Taux de fréquentation du Pavillon de l'eau	-	+ 19 %	+ 10 % par an				
Rapport entre les dépenses réelles de fonctionnement et le produit des ventes d'eau, hors taxes et redevances	72 %	78 %	≤ 80 %				
Evolution des charges de personnel entre l'année n-1 et l'année n-1, à partir de 2012	-	4,5 % Dont 1,42 % au titre du GVT	≤ 2 %				
Durée d'extinction de la dette P 153-2*	0,82	0,9*	≤ 5 ans				
Taux de recouvrement des factures d'eau dans un délai de 50 jours à compter de la date d'émission de la facture	886 %	978 %	≥ 85 %				
Taux d'autofinancement	-	85 %	> 50 % et cible 60% >> 80 %				
Taux d'impayé sur les factures d'eau de l'année précédente P 154-1*	0,3 % au 31 décembre 2011	0,25 %	≤ 0,2 %				
GARANTIR L'ACCÈS À L'EAU							
Montant des abandons de créances ou des versements à un fonds de solidarité en €/m ³ P 109-0*	0,0023 €/m ³	0,0029 €/m ³	≥ deux fois le montant du seuil				
Taux de fontaines et points d'eau accessibles en permanence au public : - en période hors-gel - en période hivernale	130 13	136 (- 46 %) 17 (+ 30,7 %)	+ 2 points de % par an et pour 2012 > à 2011				

Principaux indicateurs du contrat d'objectifs	Valeur 2011	Valeur 2012	Valeur de contrat d'objectifs révisé avec cible à 2014, applicable à compter de 2012
ASSURER LA PERFORMANCE DU RÉSEAU ET DES INSTALLATIONS			
Durée cumulée des incidents de pression	493 mn	419 mn	< 700 mn et cible à -2 points de % par an
Nombre d'heures par nombre d'abonnés affectés par un arrêt d'eau non programmé par an	331	833	235 h par trimestre soit 940 par an
Taux d'occurrence des interruptions de service non programmées P 51.1*	0,22	0,3*	< 0,40
MAINTENIR UN HAUT NIVEAU D'ENTRETIEN ET DE VALORISATION DU PATRIMOINE			
Indice de connaissance et de gestion patrimoniale du réseau d'eau potable P 103.2*	95 %	100 %	> 95 % (2012) 100 % (2014)
Rendement du réseau d'eau potable P 104.3* (transport et distribution)	91,7 %	92,3 %	Rendement 2011 et cible à 92 % sur indicateur ONEMA
Indice linéaire des pertes d'eau en réseau P 106.3*	21,4 m ³ /km ³	19,5 m ³ /km ³	< 2011
Taux moyen de renouvellement du réseau d'eau potable P 102.2*	0,24 (valeur provisoire calculée sur deux ans)	0,48 (valeur provisoire calculée sur un an)	> 0,5 % et cible 2014 > 0,8 % Calcul sur 5 ans
Âge moyen du parc des compteurs (l'âge limite des compteurs étant fixé à 14 ans)	6,6 ans	71 ans	6,5 ans
Taux de réalisation du programme d'investissement prévu par le budget primitif de l'exercice précédent	49,7 %	83 %	≥ 90 % à la cible

Principaux indicateurs du contrat d'objectifs	Valeur 2011	Valeur 2012	Valeur de contrat d'objectifs révisé avec cible à 2014, applicable à compter de 2012
DÉVELOPPER UNE VISION PROSPECTIVE DU SYSTÈME D'ALIMENTATION EN EAU			
Rapport entre le budget consacré aux activités de recherche et le produit des ventes d'eau, hors taxes et redevances	0,54 %	0,76 %	≥ 0,6 %
OFFRIR UN MODÈLE D'ENTREPRISE SOCIALEMENT AVANCÉE			
Taux de femmes dans la population globale	31 %	32 %	+1 % par an et cible à 33 %
Taux de femmes dans la population cadre	39,7 %	38,6 %	+1 % par an et cible à 39 %
Taux de femmes dans la population TAM	32,4 %	32,3 %	+1 % par an et cible à 34 %
Taux de travailleurs handicapés	3,1 %	3,9 %	+1 % par an sur seuil 2010
Montant consacré à la formation, exprimé en pourcentage de la masse salariale	4,5 %	3 %	Entre 3 % et 5 %
Taux d'évolution des femmes vers l'encadrement et TAM/taux d'évolution des hommes		0,6	Entre 0,8 et 1,2 et 1 en cible
Taux d'agents ayant suivi au moins une action de formation au cours des deux années écoulées		90 %	90 % en intermédiaire et 100 % en cible
METTRE EN ŒUVRE UN SYSTÈME DE MANAGEMENT CERTIFIÉ ET ÉCOLOGIQUEMENT RESPONSABLE			
Emission de gaz à effet de serre du système d'alimentation en eau (tonnes de CO ₂ par m ³ d'eau potable produit)	0,0001P	0,0001P	- 3,6 % par an à la cible
Consommation électrique de l'ensemble des installations (KWH/m ³ d'eau potable produit)	Etudes en cours sur les installations EDP	Donnée en cours de consolidation	- 2 % par an à la cible
Taux de fréquence des accidents du travail affectant le personnel d'Eau de Paris	15,4	13,6	< 20 et à la cible < 17
Taux de gravité des accidents du travail affectant le personnel d'Eau de Paris	0,22	0,6	< 1 et à la cible < 0,7
ACCOMPAGNER LES ÉVOLUTIONS DU SERVICE D'EAU NON POTABLE			
Taux de disponibilité des bouches de lavage			> 95 %

* Ces indicateurs sont des finis par l'ONEMA dans le cadre de la création de l'observatoire sur les performances des services publics eau et assainissement afin de permettre la constitution d'une base de données homogène pour la comparaison de la performance des services



648 rue Jean-François Breton – BP 44494
34093 MONPELLIER CEDEX 5

Tél. : (33) 4 67 04 71 00

Fax. : (33) 4 67 04 71 01

www.agroparistech.fr



*Office
International
de l'Eau*

15 rue Edouard Chamberland
87065 Limoges Cedex

Tél. (33) 5 55 11 47 80

Fax. (33) 5 55 11 47 48

www.oieau.org