

METTRE EN PRATIQUE EN FRANCE L'AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE DES SERVICES PUBLICS LOCAUX DE L'EAU ET DE L'ENVIRONNEMENT.

LES PROPOSITIONS DE L'ASTEE

{ Pierre-Alain Roche¹
et Philippe Marest²

MOTS-CLÉS : service performant, acteurs des services, mesure de la performance

Les collectivités dans lesquelles nous travaillons en France ont fait des choix divers quant au mode d'organisation de leurs services publics d'eau et d'assainissement et leurs structures actuelles ne peuvent ignorer le fruit de leur histoire. Par les expériences que nous partageons avec de nombreux collègues au sein de l'ASTEE, se dessinent des exigences de progrès et des méthodes communes à ces diverses situations. On peut ainsi tracer un cadre général d'intervention, fondé sur la notion de contrat de service qui apporte de sérieuses clarifications et proposer un plan d'action de renforcement des capacités de chacun des acteurs impliqués.

Un défi à relever par les collectivités territoriales : la complexité

Les collectivités locales et notamment les communes et leurs groupements intercommunaux, sont tout à la fois confrontées, quotidiennement, à la mise en œuvre des services publics de proximité et à long terme, à la résolution, au niveau local, des grands défis du développement durable notamment environnementaux comme le réchauffement climatique, la raréfaction des ressources et la préservation de la biodiversité ainsi que de ceux posés par l'évolution des modes de vie. Leur nécessaire implication aux niveaux national, européen et mondial dans la gouvernance des grandes questions de société, au cœur des problématiques locales, au nombre desquelles la gestion des services publics locaux environnementaux (eau

potable, assainissement et déchets) semble faire aujourd'hui consensus. Le renforcement du rôle des autorités locales apparaît ainsi primordial et a été mis en avant notamment par le Pacte d'Istanbul conclu au 5^{ème} Forum Mondial de l'Eau.

La multiplicité et la complexité des sujets traités rendent nécessaires, de plus en plus, une grande maîtrise technique qui exige une ingénierie de plus en plus performante³. En particulier, elles doivent appliquer des prescriptions réglementaires dont l'origine émane de plus en plus (et c'est plus particulièrement vrai pour le domaine de l'environnement), de textes communautaires complexes. Certes, les collectivités territoriales ont développé des compétences opérationnelles pour leur action en tant que maîtres d'ouvrage et autorités organisatrices mais elles sont moins armées, sauf peut-être les plus importantes d'entre elles, pour apporter des réponses locales et participer à la résolution des grandes questions du 21^e siècle, de l'évolution sociétale et du développement durable.

Les enjeux induits se déclinent essentiellement sur trois grands registres : politico-institutionnel (modes d'organisation, relations institutionnelles), financier (coûts à prendre en compte) et technique (réponses technologiques). Ainsi, pour les acteurs publics locaux, ces nouveaux enjeux se concentrent essentiellement dans leur capacité à exercer leurs rôles d'autorité organisatrice des services publics et de maître d'ouvrage, essentielle pour conserver la maîtrise publique dans un contexte aussi évolutif et dans la capacité à agir concrètement en

1_ Président de l'ASTEE, directeur général adjoint, responsable du pôle Aménagement du territoire au Conseil Général des Hauts de Seine.

2_ Vice-président de l'ASTEE, délégué aux collectivités territoriales, directeur général environnement et services urbains de Nantes Métropole.

3_ Yves Daudigny : « Rapport d'information n°557 du Sénat sur l'ingénierie publique du 15/06/2010 ».

« La multiplication des lois et normes, la complexification technique et juridique des dossiers, la prise en compte des orientations de développement durable, la nécessité de projets qui abordent les aspects de gestion et de maintenance exigent une ingénierie de plus en plus performante. »

évaluant les impacts de leurs actions. Ils doivent faire appel à de multiples connaissances pour construire une vision globale avec une approche pluridisciplinaire et transversale réunissant dans une même synthèse les avis de l'économiste, de l'ingénieur, du géographe, du sociologue, de l'urbaniste, de l'architecte...

La mise en pratique soulève ainsi de multiples questions qui sont autant de défis collectifs à relever au niveau local. Les changements et les questions doivent être pris en compte, des réponses adaptées, trouvées et mises en application par les acteurs locaux doivent être apportées.

Les propositions de l'ASTEE

Face à ces défis, l'ASTEE se mobilise avec ses partenaires dans le but de favoriser, pour les services publics locaux de l'environnement :

- une organisation efficace fondée sur des autorités organisatrices fortes⁴,
- des opérateurs de réseaux performants, que ceux-ci soient publics, d'économie mixte ou privés,
- des liens clarifiés par un contrat de service entre les autorités organisatrices et les opérateurs,
- un Etat régulateur et garant de la transparence pour les citoyens-usagers.

POURQUOI DES AUTORITÉS ORGANISATRICES FORTES ?

Celles-ci doivent pouvoir pleinement exercer leur rôle. Les champs d'intervention sont nombreux et structurants : périmètre et compétences, étude des besoins collectifs, information et participation de la population, définition du service (niveau et qualité), choix des modes de gestion, gestion des patrimoines (ressources, réseaux et équipements), des moyens et de la politique tarifaire, exécution du service... La détermination de l'opérateur de réseaux est une décision majeure pour l'autorité organisatrice : elle doit être en capacité de maîtriser l'ensemble des leviers essentiels avec une capacité réelle d'action.

POURQUOI DES AUTORITÉS ORGANISATRICES ASSISES SUR UNE EXPERTISE SOLIDE ?

La mise en œuvre effective de ses missions avec le niveau de maîtrise souhaité requiert une réelle expertise « métier », scientifique et technique, mais aussi économique, sociale, juridique... et un savoir-faire éprouvé, par exemple pour la

définition des stratégies, la gestion de patrimoine ou le choix des modes de gestion et le contrôle des opérateurs de réseaux.

POURQUOI DES AUTORITÉS ORGANISATRICES EN CAPACITÉ D'INNOVER ?

Il faut préparer l'avenir en recherchant des réponses et des idées, nouvelles, indispensables, d'autant plus que le contexte économique et financier est de plus en plus contraint. Une des voies privilégiée est l'innovation qui n'est pas seulement technologique mais porte aussi bien sur les services, les méthodes de travail, l'organisation, la logistique... pour accroître la capacité opérationnelle, la capacité d'expertise mais également rechercher l'amélioration des services délivrés à la population.

POURQUOI DES CONTRATS DE SERVICES ?

C'est le moyen le plus clair et le plus transparent de fixation : par l'autorité organisatrice de ses ambitions et de ses priorités, et par l'opérateur de service public, travaillant pour le compte de celle-ci, des performances qu'il est en mesure d'atteindre compte-tenu des moyens alloués.

POURQUOI UNE RÉGULATION PAR L'ETAT ?

Enfin, l'Etat doit être régulateur et garant de la transparence en collaboration étroite avec des autorités organisatrices locales à l'écoute des citoyens-usagers. Les services publics locaux de l'environnement sont d'exceptionnels outils de solidarité et rendent des services essentiels en termes de santé publique et de confort de la vie quotidienne. C'est un enjeu politique majeur. En France cette régulation est exercée par des outils normatifs (notamment concernant l'encadrement des délégations de services publics ou autres types de contrats) ou réglementaires, par des mécanismes de taxation et de financement (agences de l'eau) et comme une « sunshine regulation » ou « régulation par la mise en lumière »⁵ par la création de l'observatoire SISPEA⁶.

Une autorité organisatrice forte

L'ASTEE s'appuie sur une large expérience française de services publics pour fonder la démarche de mise en pratique qu'elle propose. La loi d'orientation des transports intérieurs de 1982 a introduit la notion d'autorité organisatrice. Un avis du conseil économique et social a fait la synthèse de l'expérience française sur les services publics urbains organisés en réseaux⁷ intégrant

⁴ Nous utilisons dans cette contribution des terminologies habituelles en France. Le spécialiste de ces questions trouvera les équivalents suivants dans la terminologie retenue dans la normalisation ISO TC 224 : par « **autorité organisatrice** », il faut entendre « **entité responsable** », et par « Etat » il faut entendre dans le cas Français l'« entité compétente » sur le territoire national. Nous renvoyons par ailleurs aux autres communications du présent ouvrage pour une présentation du système institutionnel français.

⁵ Bruno Johannès and Pierre-Alain Roche, « The regulation of water public services in France », in « regulating network utilities in the U.E. », Oxford University Press, Oxford, 2000.

⁶ Voir communication à ce propos dans le présent ouvrage.

⁷ « La maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux », Avis du Conseil économique et social présenté par Claude Martinand, Section du cadre de vie, 2001.

différents travaux de recherche⁸. L'Institut de la Gestion Déléguée a proposé une charte des services publics locaux⁹, qui s'adresse à l'ensemble des acteurs ou partenaires, avec sept objectifs pour garantir la qualité et la performance de ces services. Une charte similaire pour les services d'eau et d'assainissement, mais à portée internationale et mettant fortement l'accent sur les dimensions sociales et de participation des citoyens a été préparée dans la même période par l'Académie de l'Eau¹⁰ et ces 2 chartes ont été présentées conjointement à Johannesburg au sommet de la Terre (Rio+10).

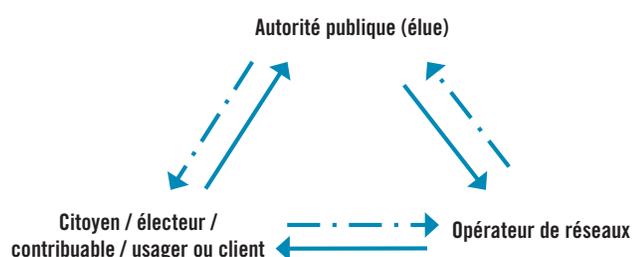
L'organisation des services urbains repose, en France, sur une relation entre trois grands acteurs (cf. Figure 1) :

L'autorité organisatrice est l'autorité publique qui a la légitimité pour organiser un service public sur un territoire et qui en garantit la bonne exécution dans le cadre des textes en vigueur. Par analogie avec la maîtrise d'ouvrage publique c'est une fonction d'intérêt général dont elle ne peut se démettre. Eléments d'un tout, son action et ses objectifs de politiques publiques s'inscrivent dans un projet global et participent à la dynamique d'ensemble du développement durable du territoire.

Le citoyen-usager, est citoyen dans sa relation avec l'autorité organisatrice et usager dans sa relation avec l'opérateur de réseaux. C'est la satisfaction de ses besoins, la réponse à ses aspirations qui doivent gouverner l'action publique dans le cadre de l'intérêt général.

L'opérateur de réseaux, enfin, est l'organisme chargé par l'autorité organisatrice de remplir la mission de service public, c'est-à-dire délivrer la prestation à l'usager, faire fonctionner le réseau et entretenir les biens mis à disposition par la collectivité. La fonction d'opérateur peut être déléguée à une entreprise (opérateur privé), à un établissement public ou assurée par une régie (opérateur public).

Figure 1 : le modèle français (triangulaire) de régulation et de maîtrise des services urbains¹¹



Cette vision des services urbains s'inscrit pleinement dans les orientations européennes. Le livre blanc de la Commission sur les services d'intérêt général de 2004 affirme que « la définition des obligations et missions de service public reste du ressort des pouvoirs publics à l'échelon approprié » et que ceux-ci sont chargés « de veiller à ce que les opérateurs accomplissent les missions de service public qui leur sont confiées »¹².

La mission essentielle de l'autorité organisatrice est d'organiser les services, finalité qui se traduit par des prestations délivrées à la population. Le progrès des services force le développement des réseaux et apporte une valeur ajoutée au territoire. Celui-ci est le support physique du réseau d'infrastructures, le lieu de vie géographique et administratif d'une population et l'objet d'une gouvernance locale. Le développement du territoire pousse à l'amélioration et à la création de nouveaux services.

Des tensions résultent des conflits entre court et long terme, entre intérêt général et intérêts particuliers, c'est-à-dire entre réponse à des questions individuelles et satisfaction des besoins collectifs. D'autres résultent des pressions exercées par l'environnement externe, avec notamment l'Etat qui légifère, régule et exerce un contrôle. Ces interactions avec l'environnement, les relations et les sollicitations des multiples acteurs doivent être gérées. L'autorité organisatrice doit ainsi veiller à l'équilibre entre les trois points de vue pour garantir simultanément l'adéquation entre les actions programmées et les besoins (territoire), le développement et la pérennité du patrimoine (réseau d'infrastructures) et la qualité des prestations délivrées à l'usager (service). Cette mise en tension requiert une vigilance continue pour éviter des dérives et trouver les justes réponses en cohérence avec la finalité collective du service. La gestion dynamique des équilibres constitue le cœur du management des services urbains.

Dans ce jeu à trois avec le citoyen-usager et l'opérateur, l'autorité organisatrice doit pouvoir pleinement exercer son rôle. Pour ce faire, elle doit s'affirmer comme la seule autorité publique légitime qui fixe les obligations et les missions de service public, relevant de sa compétence, sur son territoire d'exercice, dans le cadre législatif et réglementaire¹³ qui définit le champ des compétences et les modalités de leur mise en œuvre.

Une autorité organisatrice « forte » doit être en capacité de maîtriser l'ensemble des leviers essentiels avec une capacité réelle d'action¹⁴ et notamment :

8_ Dominique Lorrain : « Gestions urbaines de l'eau », Economica, 1995

9_ Institut de la Gestion Déléguée, 2002. La charte est signée par quatre membres fondateurs et compte aujourd'hui une vingtaine d'adhérents.

10_ Pierre-Alain Roche and François Valiron, « La charte sociale pour l'eau », Futuribles, n° spécial « l'Eau au XXI^{ème} Siècle », mars 2000.

11_ « La maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux », Avis du Conseil économique et social présenté par Claude Martinand, Section du cadre de vie, 2001

12_ Commission des communautés européennes, Livre blanc sur les services d'intérêt général, Bruxelles, 2004.

13_ Dans plusieurs codes dont notamment le Code Général des Collectivités Territoriales (articles L 2224 et R 2224) mais aussi par exemple le Code de l'Environnement.

14_ On trouvera dans Pierre-Alain Roche : « Régulation des services d'eau et d'assainissement », in E. Cohen et al, « Enchères et gestion publique », pp. 245-262, Conseil d'analyse économique, La Documentation Française, Paris, 2001, quelques développements sur l'asymétrie d'informations souvent constatée entre une autorité organisatrice insuffisamment éclairée et compétente et des opérateurs apportant une expertise puissante.

- définit des stratégies permettant de connaître les **besoins** à satisfaire et d'anticiper leur évolution à court et long termes ;
- décide le **niveau et la qualité des services** et les moyens qui doivent leur être affectés et s'y engage publiquement ;
- décide la **politique tarifaire** : la tarification est un objet de débat sensible pour la population et les enjeux de péréquation en fonction des ressources financières des abonnés sont une composante majeure de l'acceptabilité collective du service ;
- s'assure de la **gestion des patrimoines** réseaux et équipements dont le maintien en état de fonctionnement et les investissements liés à l'amélioration du service nécessitent des dépenses très conséquentes. Le patrimoine collectif constitué au cours du temps est un patrimoine de grande valeur qu'il convient de gérer afin d'assurer sa pérennité et celle du service. C'est une des grandes responsabilités de l'autorité organisatrice vis-à-vis notamment des générations futures. Cette question particulièrement cruciale fait l'objet de multiples réflexions et a été mise à l'ordre du jour de la conférence internationale organisée par l'ASTEE à Bordeaux en octobre 2011¹⁵.
- contrôle **l'exécution du service** : l'autorité organisatrice doit pouvoir échanger de manière équilibrée avec les opérateurs, pour un enrichissement mutuel au bénéfice des usagers.

Les décisions relatives à ces services sont lourdes de conséquences et déterminent pour longtemps l'aménagement d'un territoire, l'endettement des collectivités par les coûts des infrastructures, le niveau et la qualité du service et donc, *in fine*, les tarifs supportés par les citoyens usagers : leur maîtrise est, par conséquent, capitale. La mission essentielle de l'autorité organisatrice est bien « *de garantir l'accès de tous* » au service public en lui donnant « *un contenu concret et adapté aux réalités locales* »¹⁶.

Une autorité organisatrice assise sur une expertise solide et durable

Ces éléments montrent l'étendue des questions qui se posent à l'autorité organisatrice pour une mise en œuvre effective de ses missions. En effet, une maîtrise réelle réclame non seulement une expertise « métier », scientifique et technique très solide, mais aussi des expertises économique, sociale, juridique... et un savoir-faire éprouvé, par exemple pour la définition des stratégies, le choix des modes de gestion, la gestion de patrimoine ou le contrôle des opérateurs. Des compétences

spécifiques sont ainsi nécessaires au sein des services de la collectivité, compétences à coordonner et à mettre en synergie, car l'efficacité de l'aide à la décision apportée aux élus s'appuie sur leur capacité à pouvoir présenter une vision claire et globale et à organiser et gérer ces services publics, dans la durée.

Une réelle expertise ne devient alors envisageable que dans le cadre d'organisations de périmètres suffisants. Dans ce sens, la création de structures de coopération intercommunale, en regroupant les compétences transférées par les communes et en élargissant l'aire d'intervention d'une autorité unique, a donné aux autorités organisatrices une taille critique avec des ressources propres, gages d'autonomie, et une vraie capacité de négociation par le poids de la population. Ce niveau de coopération se révèle donc être un des facteurs majeurs de la maîtrise des services urbains par les collectivités locales, « *une occasion et un moyen pour améliorer la gestion* » comme le souligne un rapport de la Cour des comptes¹⁷.

A défaut d'une adéquation entre aires fonctionnelles des services urbains et territoires administratifs¹⁸ qui semble difficile à atteindre, se pose la question des compétences, de la structure¹⁹ et du territoire appropriés pour les exercer de manière efficiente. D'ailleurs, le conseil d'Etat dans son rapport 2010 sur l'eau et son droit pointe notamment comme un vrai problème « *la balkanisation de la gestion et de l'organisation* »²⁰. Des solutions de mutualisation des moyens sont alors essentielles pour assurer un relai effectif de l'appui qui était antérieurement apporté par les services déconcentrés de l'Etat.

Des opérateurs de réseaux performants

L'opérateur de réseau doit avoir et faire valoir une vraie légitimité technique. Son efficacité, qu'il soit public ou privé, est cruciale pour délivrer le service à l'utilisateur. En effet, c'est lui qui assure le contact de proximité, au plus proche de la population. La teneur et la qualité de sa relation contractuelle avec l'autorité organisatrice est déterminante pour le service et donc *in fine* pour l'utilisateur, ce que relève un grand opérateur de services publics²¹ : « *Sur le long terme, il ne peut y avoir d'opérateur efficace sans autorité organisatrice forte. Il appartient aux collectivités territoriales de se donner les moyens de contrôler la performance du service [...]* ».

15_ ASTEE, « Les outils de la gouvernance locale des services d'eau et d'assainissement », en partenariat avec IWA, OECD et la communauté urbaine de Bordeaux octobre 2011, à paraître.

16_ Pierre-Alain Roche : « Livre blanc des acteurs français du développement durable - chapitre Eau », édité à l'occasion du sommet de Johannesburg, Documentation française, Paris, 2002.

17_ Rapport de la Cour des comptes, « La gestion des services publics d'eau et d'assainissement », Les éditions des journaux officiels, décembre 2003.

18_ Scherrer F., Figures et avatars de la justification territoriale des infrastructures urbaines, in : Gariépy Michel et Marié Michel, Ces réseaux qui nous gouvernent ?, 1997.

19_ Julie Niederlaender : « Une contribution pour une meilleure organisation territoriale adaptée aux enjeux d'une gestion durable de l'eau », thèse de doctorat de l'Université Paris-Est en génie urbain, 2009.

20_ « L'eau et son droit », rapport public 2010 du Conseil d'Etat.

21_ Antoine Frérot, « L'eau, pour une culture de la responsabilité ». Editions Autrement, Paris 2009, Antoine Frérot est directeur général de Veolia Environnement.

Faire ou faire faire ? Régie ou délégation ? C'est souvent par cette question, très débattue, qu'est abordée la problématique des services publics locaux de l'environnement et plus largement des services urbains. La question des modes de gestion se pose en termes de choix d'un mode par rapport à un autre. Des études très nombreuses ont approfondi cette question en opposant les modes de gestion. Globalement, aucun mode ne sort gagnant ou perdant et l'expérience révèle des situations très contrastées en faveur d'un mode ou d'un autre sur des activités identiques.

Cette question est bien évidemment importante mais elle ne doit pas occulter l'enjeu essentiel du rôle de l'autorité organisatrice. En effet, la question est moins de confronter les modes de gestion pour savoir si la régie ou une délégation à un opérateur privé, au sens large en incluant les marchés publics²², est plus chère ou moins chère mais plutôt de donner à l'autorité organisatrice les éléments qui lui permettent d'organiser de manière opérationnelle le service public. Il s'agit alors de choisir un opérateur, public ou privé, avec ses conséquences en termes d'investissement, sur tout ou partie du territoire, qui comme le souligne le Conseil d'Etat « [...] devraient périodiquement faire l'objet d'un audit de performance pour vérifier que le mode de gestion retenu répond bien aux préoccupations rencontrées par les usagers. »²³. Il mentionne également que « le débat politique, très focalisé sur la place tenue par la gestion déléguée, cache mal les sérieux problèmes rencontrés par les petites régies » et pointe la question de « la place respective de la régie et de la gestion déléguée » comme un faux problème.

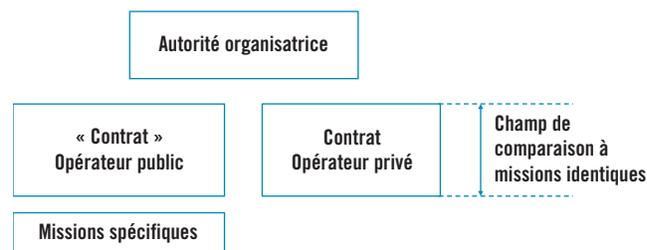
Les situations peuvent être variées. Un ou plusieurs opérateurs, publics ou privés, peuvent opérer sur un territoire avec des contrats différents. L'unicité de l'opérateur pose la question du monopole. La présence de plusieurs opérateurs privés permet de faire jouer la concurrence. La mixité des modes de gestion²⁴ présente des atouts certains, utilisant les complémentarités et les potentialités des uns et des autres, contribuant à l'émulation entre opérateurs publics et privés, favorable à la performance durable des services publics et garantissant l'absence de monopole.

L'autorité organisatrice doit faire son analyse en fonction de son contexte propre, géographique, environnemental, économique, social et politique. Ce choix doit être également éclairé par la nécessité du libre choix, par les élus, du mode de gestion et donc des conditions de la réversibilité qui doit, en effet, pouvoir fonctionner dans les deux sens et ce, malgré les cadres réglementaires actuels peu facilitateurs.

Il n'y a pas aujourd'hui comparabilité des opérateurs dans leurs droits et obligations, quel que soit leur statut. Cependant, la comparaison peut s'établir dès lors sur un champ de missions identiques entre opérateurs publics et privés, relatives à l'exécution du service public (Figure 2) :

- à niveau de prestation équivalent défini par l'autorité organisatrice ;
- lorsque la qualité du service rendu a été mesurée sur des indicateurs communs et des modalités de calcul strictement identiques pour être objectif ;
- lorsque le coût de la prestation n'inclut que les prestations propres aux opérateurs et hors missions spécifiques aux opérateurs publics. Les coûts liés à l'exercice de la fonction d'autorité organisatrice sont à identifier et à séparer des coûts des opérateurs ;
- les critères financiers doivent être comparés dans la durée, pour intégrer des niveaux adéquats d'investissement à long terme. En effet, il est toujours possible d'obtenir des présentations financières favorables ou des coûts très compétitifs sur une courte durée.

Figure 2 : une comparaison entre opérateurs sur un champ de missions identiques



Un contrat de service applicable quel que soit le mode d'organisation

Les fonctions d'autorité organisatrice et de maître d'ouvrage doivent être très clairement séparées de celles d'exploitant ou de maître d'œuvre pour éviter les confusions de rôles et mieux cibler les expertises nécessaires. Dans le cas d'une régie, la clarification des relations entre l'autorité organisatrice et celle-ci en tant qu'opérateur de réseaux doit être de même niveau et de même clarté qu'avec une entité extérieure. Dans les autres cas, l'autorité organisatrice doit disposer de compétences assez établies pour rester entièrement maître de ses choix, établir un dialogue constructif et équilibré avec ses opérateurs et ne pas être en situation d'asymétrie d'informations vis-à-vis de ceux-ci.

22_ Les marchés publics, au sens juridique, ne sont pas des délégations de services publics.

23_ « L'eau et son droit », rapport public 2010 du Conseil d'Etat.

24_ L'analyse menée à Nantes Métropole a porté sur les intérêts respectifs des modes de gestion et les conditions de leur coexistence sur un même territoire pour la distribution de l'eau, l'exploitation des réseaux d'assainissement et la collecte des ordures ménagères. Elle a ainsi fait apparaître deux points forts : la complémentarité des modes de gestion et la comparabilité des opérateurs publics et privés qui disposent, sous réserve de conditions, d'un potentiel spécifique.

La formalisation de la fonction d'opérateur de service public permet d'en fixer les missions pour l'ensemble des opérateurs publics et privés :

- produire le service à l'utilisateur tel que défini par l'autorité organisatrice ;
- entretenir et maintenir les biens mis à disposition par la collectivité publique ;
- rendre compte à l'autorité organisatrice et proposer des améliorations pour faire progresser le service public.

Ces missions sont déclinées dans des contrats, marchés ou délégations avec les opérateurs privés, habilitations ou contrats de services, d'objectifs et de moyens avec les opérateurs publics, selon le contexte. L'intérêt de formaliser la commande publique dans des cahiers des charges ou des programmes clairs n'est plus à démontrer : il permet des offres appropriées. L'intérêt de disposer d'une feuille de route avec des objectifs précis est double : il permet un contrôle ciblé de l'autorité organisatrice et stimule les performances des opérateurs de réseaux.

Dans tous les cas, les indicateurs de performance et les objectifs d'efficacité du service rendu aux usagers sont de même nature. L'ensemble de ces dispositions doivent systématiquement faire l'objet d'un contrat explicite, avec un suivi et une évaluation réguliers de la performance atteinte par l'autorité organisatrice.

Des échanges et une régulation par la mise en lumière. Un état régulateur, des autorités organisatrices à l'écoute des citoyens-usagers

Au regard de la complexité des problèmes posés, l'organisation d'un système de mutualisation nationale des informations s'avère un élément de réponse pertinent à la fois pour renforcer l'expertise propre de chaque structure mais également développer une expertise collective sur le rôle d'autorité organisatrice et de maître d'ouvrage.

Dans ce but, l'ASTEE a lancé une initiative notamment formalisée dans le cadre des partenariats noués avec l'AITF²⁵ et l'ATTF²⁶, dont « *l'ambition commune est de favoriser la mise en place d'un appui scientifique et technique, dans le domaine de l'environnement et des services publics locaux, dédié aux collectivités* ».

L'actualité, avec la disparition, à partir du 1^{er} janvier 2012, des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage ou maîtrise d'œuvre des services de l'Etat auprès des collectivités territoriales, qui a

fait l'objet d'un rapport d'information au Sénat en juin 2010²⁷ et le contexte d'adaptation du Réseau Scientifique et Technique de l'Etat, rend cette initiative d'autant plus opportune.

Dans un contexte global de consommation, nous tendons à devenir des consommateurs exigeants, car même si nous en sommes globalement satisfaits, nous souhaitons et c'est légitime, vivre dans un environnement préservé et protégé contre les risques et pollutions de toutes natures et disposer de services publics de qualité, transparents et abordables.

Cette évolution génère des comportements nouveaux. En effet, de plus en plus la population souhaite être associée au développement du territoire sur lequel elle vit et aux processus de décision publique. La gestion publique et la réalisation des projets doit dès lors évoluer dans ce nouveau contexte qui positionne le citoyen usager comme un acteur essentiel de la gestion du territoire.

Afin de répondre à cette évolution, les textes prévoient l'information et la participation des usagers et des habitants à la vie des services publics, organisées dans le CGCT. Cependant, l'autorité organisatrice peut mettre en place des dispositifs plus élaborés de participation des habitants, avec un degré d'implication variable, afin non seulement de mieux assurer l'acceptabilité sociale de l'action publique mais encore de s'appuyer sur l'expertise d'usage pour renforcer son action.

Cette participation peut alors s'exprimer dans de nombreux dispositifs, réglementaires (concertation préalable, enquête publique...), plus originaux (panel citoyen...), ou adaptés spécifiquement à un projet donné. Il existe également des dispositifs dont le but est de favoriser la participation locale (conseil de quartiers, conseil de développement) ou en relation avec un service public ou un ensemble d'équipements (commission locale de l'eau ou commission consultative des services publics locaux).

La participation des citoyens-usagers introduit ce troisième acteur dans la relation ancienne entre l'autorité publique (les élus locaux), autorité organisatrice d'un service public ou maître d'ouvrage, et l'acteur technique, opérateur de réseaux ou maître d'œuvre. Elle affiche l'implication des habitants dans le processus de la gestion publique territoriale. C'est un des éléments de la réponse attendue à ces nouvelles demandes sociétales de qualité des services, de compréhension de leur fonctionnement et de participation du citoyen usager qui souhaite peser sur les processus de décision publique.

25_ Association des Ingénieurs Territoriaux de France

26_ Association des Techniciens Territoriaux de France

27_ Yves Daudigny : « Rapport d'information n°557 du Sénat sur l'ingénierie publique du 15/06/2010 ».

Pour des idées et des réponses nouvelles, une voie privilégiée : l'innovation

Outre une organisation opérationnelle et performante, pouvoir offrir une vraie qualité de vie et des services publics de haut niveau suppose aussi d'anticiper les usages et les attentes de nos concitoyens, les évolutions socio-économiques à venir ainsi que de proposer les adaptations nécessaires afin de rester au plus près des besoins collectifs et ce, dans un contexte économique et financier de plus en plus contraint. Des réponses et des idées, nouvelles, sont indispensables : une des voies privilégiée est l'innovation²⁸ qui n'est pas seulement technologique mais porte aussi bien sur les services, les méthodes de travail, l'organisation, la logistique... pour accroître la capacité opérationnelle, la capacité d'expertise mais également rechercher l'amélioration des services délivrés à la population²⁹.

Mais, pour innover, il faut des compétences et des ressources, difficiles à mobiliser au niveau de chaque collectivité. De plus, il n'existe pas de dispositif organisé au niveau national, par analogie au réseau scientifique et technique de l'Etat.

Comment, alors, externaliser une « recherche action » comme moteur et réservoir d'idées pour innover ? L'idée est d'essayer de développer des synergies entre le monde de la recherche et les acteurs locaux en rassemblant des potentiels (la capacité de recherche des chercheurs, l'expérience du terrain des praticiens et la capacité logistique d'une collectivité) sur des projets partagés, élaborés en commun, et favoriser l'émergence de connaissances et leur transfert vers la collectivité. En bref, il s'agit de développer l'innovation par la recherche partenariale.

Des partenariats peuvent ainsi se concrétiser sur la base de programmes partagés de projets à partir de préoccupations concrètes liées aux missions exécutées par les services : sujets techniques, technico-économiques ou à dimension sociologique (participation des citoyens-usagers). Ce dispositif de coproduction est piloté conjointement. Les partenaires de recherche sont responsables de la démarche scientifique, la collectivité apporte la connaissance du terrain et le support logistique. La mutualisation des projets entre plusieurs collectivités et plusieurs partenaires de recherche est possible, et ce, aux niveaux local, national et international. Le partenariat peut prendre des formes multiples (convention, subvention, convention industrielle de formation par la recherche (CIFRE), projet européen...).

L'engagement dans une telle démarche participe à rester au plus près des besoins et à améliorer les services délivrés à la

population notamment un accès facilité à tous au service public, en accroissant la capacité opérationnelle et d'expertise des services par l'apprentissage de nouvelles méthodes de travail et par les transferts de connaissances aux agents notamment via les échanges réguliers avec des chercheurs. Il contribue à rendre les territoires plus attractifs par des services publics de qualité mais aussi en stimulant la recherche locale avec des établissements implantés sur les territoires, également en faisant venir des chercheurs au niveau national sur les compétences exercées et en s'impliquant sur les projets internationaux. Enfin, il nourrit la réflexion stratégique en apportant des connaissances nouvelles sur le territoire et son fonctionnement.

De plus, pour les agents, participer à des projets de cette nature, c'est être à la pointe sur un sujet donné. C'est avoir la possibilité d'apporter de nouvelles idées et d'intégrer un processus d'innovation. Cette proximité des praticiens permet également aux chercheurs de se poser de nouvelles questions, générant de nouvelles idées et conduisant à des avancées dans la construction scientifique. En répondant de cette manière à des questions opérationnelles, il s'agit non seulement d'une co-construction entre scientifiques et praticiens qui permet une appropriation concrète des résultats communs, mais également (quand la question s'y prête) d'une co-construction entre disciplines et spécialités différentes qui facilite l'interdisciplinarité.

Déjà, les collectivités ont construit des partenariats avec de très nombreux acteurs scientifiques et techniques, aux niveaux local, national et international, en particulier avec les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, universités et grandes écoles. Ces partenariats se sont développés, en fédérant les acteurs autour de programmes partagés sur des projets de recherche action. Enfin, elles peuvent également s'appuyer sur un tissu associatif riche et très diversifié.

Conclusion

Par leurs enjeux, les services publics locaux de l'environnement (eau potable, assainissement et déchets) constituent un facteur clé du développement durable de nos territoires.

Depuis 2009, l'ASTEE a décidé de renforcer ses efforts pour accompagner les collectivités locales sur les services publics locaux de l'environnement, en partenariat avec les grandes associations d'élus et des ingénieurs et techniciens territoriaux, et par la promotion de l'affirmation du rôle d'autorité organisatrice dévolu aux collectivités ainsi que par le renforcement de l'implication des collectivités locales aux niveaux européen et international.

28_ Philippe Marest et Jean-Philippe Torterotot : « Mobiliser collectivement les maîtres d'ouvrages » : in « Services publics de l'environnement, Réussir la mutation des métiers » p 133, ASTEE, 2010.

29_ Bernard Chocat et Jean-Philippe Torterotot : « Recherche, innovation » : in « Services publics de l'environnement, Réussir la mutation des métiers », p 130, ASTEE, 2010.

Dans le contexte actuel d'interrogation sur le devenir des services publics, la vision portée par l'ASTEE appuyée sur des propositions de mise en pratique déjà expérimentées au niveau local³⁰, ouvre des perspectives nouvelles en proposant un cadre original et innovant de gouvernance publique de ces services. L'autorité organisatrice locale, dotée des moyens nécessaires à l'exercice de son rôle, y apparaît le chef d'orchestre de leur gouvernance dont l'action ne se limite pas au contrôle des obligations et des règles du marché comme une autorité de régulation, mais engage les champs du social, de l'économique, de l'environnement et de la citoyenneté³¹.

Au plan international, en s'engageant sur ce thème dans la préparation du 6^{ème} Forum Mondial de l'Eau à Marseille en mars 2012, mais aussi par ses contributions au sein des groupes de travail de l'International Water Association et de l'International Organization for Standardization, et enfin par son engagement auprès de la coopération décentralisée, l'ASTEE essaye de contribuer à imaginer des réponses institutionnelles et organisationnelles nouvelles pour la gouvernance des services publics urbains en adéquation avec les besoins des populations et les usages avant de concevoir les solutions techniques.

30_ Maurice François et Philippe Marest : « Services publics urbains : le triptyque autorité organisatrice, opérateurs, citoyens-usagers », Pouvoirs locaux n°71 III/ Décembre 2006.

31_ Semaine juridique n°25 de juin 2011, Contribution à la réflexion sur le rôle d'autorité organisatrice des services urbains par les collectivités territoriales et sur les conditions d'une mise en pratique de ces services au niveau local.