

# CYCLE DE L'EAU

39<sup>e</sup> Congrès FNCCR - Juin 2024 - BESANÇON

Table ronde 20 - Vendredi 28 juin 2024 - 9h15

## COMMENT INTÉGRER LES ENJEUX DE PERFORMANCE DANS LES CONTRATS DE DSP ?

### INTERVENANTS

Animation par **Hélène HERZOG-STASI**

**Marine COLON**

Enseignante-chercheuse, AgroParisTech

**Arnaud BAZIRE**

Président FP2E

**Guillaume MATTERSODORF**

Directeur senior Espelia

### Hélène HERZOG-STASI

Bonjour à toutes et à tous. Cette table ronde est consacrée aux enjeux de performance dans les contrats de délégation de service public. Les relations entre les autorités délégantes et les opérateurs ont beaucoup évolué au cours des 10 ou 15 années précédentes et se sont professionnalisées. Par ailleurs, le contexte a également beaucoup changé. On constate ainsi une baisse généralisée de la consommation d'eau, l'émergence de nombreux enjeux environnementaux et les tensions sur la ressource liées aux épisodes de sécheresse et aux problématiques de qualité d'eau. Ces évolutions se sont traduites par une intégration plus forte et plus fréquente d'objectifs de performance aux contrats de DSP. Comment ces objectifs se traduisent-ils dans les contrats aujourd'hui ? Quels sont les indicateurs utilisés ? Quels enseignements peut-on en tirer ? Comment modifier ces indicateurs afin qu'ils jouent un rôle réellement vertueux en évitant une surenchère qui ne serait bénéfique à personne ?

Pour répondre à ces questions, nous accueillons trois spécialistes de ces sujets. **Marine COLON** est enseignante à AgroParisTech et Directrice adjointe de l'UMR G-Eau, un laboratoire spécialisé dans les questions de gestion de l'eau. **Arnaud BAZIRE** est Président de la Fédération Professionnelle des Entreprises de l'Eau (FP2E) et Directeur de Suez Eau France. **Guillaume MATTERSODORF** est Directeur senior chez Espelia, un bureau d'études spécialisé dans le conseil aux collectivités en politique publique.

Je tiens également à remercier **Mélissa BELLIER** du département Cycle de l'Eau de la FNCCR pour l'organisation de cette table ronde. En fin de séance, **Madame BELLIER** évoquera le lancement récent par la FNCCR d'un groupe d'échanges sur ce sujet.

**Hélène HERZOG-STASI**

**Guillaume MATTERS DORF, pourriez-vous établir un historique rapide des premiers indicateurs ?**

**Guillaume MATTERS DORF**

Bonjour à tous. Je m'attacherai à vous faire part d'observations de terrain. Le volet académique sera abordé par Marine COLON. Les contrats datant des années 1980 et 1990 sont arrivés à échéance dans les années 2000. Nous sommes donc rentrés dans une période de renouvellement, qui a constitué un défi pour les autorités organisatrices et les opérateurs. Cette période a vu l'instauration de nouvelles mécaniques, notamment la mise en place d'indicateurs de performance. On peut citer le contrat du Syndicat des Eaux d'Île-de-France 2007-2008 qui a été un cas d'école dans ce secteur. Par la suite, de nombreuses collectivités se sont inspirées de ce dispositif avec plus ou moins de succès. Les premiers indicateurs de performance du SISPEA ont également été normalisés en 2007 et 2008.

**Hélène HERZOG-STASI**

**Je crois que le contrat avec le SEDIF vient d'être renouvelé. Il serait intéressant de voir si les indicateurs de performance utilisés ont fait l'objet de modifications. Quelles sont les conditions pour que les indicateurs de performance soient réellement utiles ? Faut-il instaurer un suivi, un contrôle ou des pénalités ?**

**Guillaume MATTERS DORF**

Il importe avant tout de réfléchir à ces indicateurs en amont et de les circonstancier. Le risque consiste à transposer le travail réalisé sur un territoire donné dans un autre sans s'interroger au préalable sur les objectifs et sur la trajectoire que l'on souhaite donner à son service.

**Hélène HERZOG-STASI**

**Ce risque est-il lié aux différences de taille entre collectivités ou à leurs caractéristiques de contrat ?**

**Guillaume MATTERS DORF**

Les modèles utilisés par les collectivités de grande taille ne sont pas toujours facilement transposables dans les collectivités de taille plus restreinte. Par ailleurs, il faut prendre garde à ne pas multiplier à outrance les indicateurs de performance. La sélection

intelligente de ces indicateurs est réalisée à travers les phases de négociation dans le cadre des procédures de mise en concurrence et de dialogue avec les opérateurs.

**Hélène HERZOG-STASI**

**Comment faire en sorte pour que l'opérateur y trouve également son compte ? Existe-t-il des mécanismes d'intéressement ou des primes ?**

**Guillaume MATTERS DORF**

Il peut y avoir un système de bonus-malus. Le système de pénalité doit être correctement dimensionné. En ce qui concerne les mécanismes d'incitation financière, aucun consensus ne se dégage. Ici encore, il faut prendre garde à éviter les mécanismes trop complexes.

**Hélène HERZOG-STASI**

**Pourriez-vous présenter des exemples concrets d'indicateurs fréquemment utilisés ?**

**Guillaume MATTERS DORF**

Les premiers indicateurs utilisés sont des indicateurs techniques comme le rendement et l'indice linéaire de perte.

**Hélène HERZOG-STASI**

**Cela signifie-t-il que l'opérateur est invité à diminuer sa rémunération ?**

**Guillaume MATTERS DORF**

On considère que la performance du service doit atteindre une trajectoire minimale fixée à l'origine. Il s'agit d'inciter l'opérateur à être rétribué pour cette surperformance en lui versant une rémunération complémentaire. La définition des indicateurs de performance peut être une source de difficultés. À titre d'exemple, il est utile de préciser si le suivi à réaliser concerne le rendement primaire ou le rendement secondaire. Fixer un point de départ est essentiel, notamment en cas de changement d'opérateurs.

**Hélène HERZOG-STASI**

**Quelle est la différence entre le rendement primaire et le rendement secondaire ?**

### Guillaume MATTERS DORF

Ces deux types de rendement dépendent des volumes qui sont comptabilisés comme pertes et des volumes considérés comme extérieurs au service. Ces notions doivent être clairement définies dans le dispositif contractuel.

### Hélène HERZOG-STASI

Existe-t-il des indicateurs qualitatifs ?

### Guillaume MATTERS DORF

On peut citer la gestion de la satisfaction des abonnés. Un opérateur peut ainsi s'engager à traiter 90 % des appels lui parvenant à travers la mesure du taux de décroché. Toutefois, il convient de s'assurer que cet indicateur correspond bien aux attentes et qu'il est facilement contrôlable par les deux parties. Les moyens consacrés au *reporting* sont parfois plus importants que les recettes générées par les mécanismes de rémunération complémentaire.

### Hélène HERZOG-STASI

Les collectivités en gestion publique se fixent-elles également des objectifs de ce type ?

### Guillaume MATTERS DORF

Oui. Les services en régie se sont inspirés de ces mécanismes à travers la mise en place de contrats d'objectifs. Les exigences en matière de suivi et de contrôle sont aussi contraignantes que celles des contrats de DSP. Toutefois, il est difficile pour les collectivités de se sanctionner elles-mêmes.

### Hélène HERZOG-STASI

Arnaud BAZIRE, nous allons nous intéresser au regard que les opérateurs portent sur ces indicateurs de performance. Leur mise en place est-elle une bonne chose ?

### Arnaud BAZIRE

L'effet vertueux lié à la mise en place de ces indicateurs est incontestable. 30 ans auparavant, les contrats de DSP ne contenaient que quelques pages, alors qu'ils peuvent en contenir plusieurs centaines aujourd'hui. À l'époque, le choix de la délégation de service public par certaines collectivités revenait à confier le pilotage à l'opérateur privé. Le niveau de contrôle et de suivi n'était pas aussi élevé que maintenant. Il est clair que les collectivités et les usagers

ont bénéficié de la hausse du niveau d'exigence. Il en est de même pour les opérateurs, dans la mesure où ces évolutions les ont poussés à rechercher l'excellence et à s'améliorer. Cette évolution est donc positive. Ceci étant dit, il me semble que certains contrats récents poussent ce niveau d'exigence trop loin.

### Hélène HERZOG-STASI

Pourriez-vous en premier lieu nous dire pour quels contrats cette exigence vous paraît légitime ?

### Arnaud BAZIRE



Je pense que cela est vrai pour tout ce qui rentre dans la matière contractuelle dans le domaine de l'eau. Nous avons évoqué les aspects techniques. Nous ne nous contentons pas du rendement de réseau. En assainissement, il existe par exemple des indicateurs concernant le niveau d'eaux claires parasite entrant dans le réseau. Outre le taux de décroché, on peut également mesurer le taux de remontée des données télérelevées pour tous les compteurs concernés. L'importance croissante de la problématique des impayés a entraîné l'apparition d'indicateurs appropriés.

### Hélène HERZOG-STASI

Cette problématique était-elle moins suivie par le passé ?

### Arnaud BAZIRE

Oui. Les montants de ces impayés étaient également moins élevés. Il est clair que la loi Brottes [*et sa disposition interdisant les coupures d'eau pour impayés dans les résidences principales*] s'est traduite par une hausse du niveau des impayés.

La situation économique et la réduction du pouvoir d'achat ont aggravé cette problématique. Les collectivités cherchent à s'assurer que le délégataire fera tous ses efforts pour recouvrer au mieux les factures. La nature de ces indicateurs et la nature des champs auxquels ils s'appliquent ne posent pas de difficulté.

Toutefois, il faut veiller à ne pas dénaturer le principe de la délégation de service public. Ce principe suppose que l'exploitation est réalisée aux risques et périls du délégataire. En contrepartie, l'opérateur dispose d'une forme de liberté dans le choix des moyens qu'il met en place pour atteindre ses objectifs. Il existe une distinction entre les objectifs de moyens et les objectifs de résultats. La prestation de service est centrée sur la notion d'obligation de moyens, alors que la DSP s'articule autour de la notion d'obligation de résultats. Cela suppose de laisser à l'opérateur le choix des moyens permettant d'obtenir ces résultats. Certains contrats prévoient un contrôle très étroit, étape après étape, année après année et pénalité après pénalité, des moyens employés pour atteindre un objectif final. Il faut prendre garde à ne pas aller trop loin dans cette direction et éviter d'entraver la liberté d'initiative de l'opérateur. Dans certains cas, des moyens extrêmement importants sont mis en place au détriment des actions concrètes liées à l'exploitation.

**Hélène HERZOG-STASI**

**Quelles sont les difficultés concrètes rencontrées par l'opérateur dans ce cas ?**

**Arnaud BAZIRE**

La gouvernance a beaucoup évolué au cours des années précédentes. Les collectivités souhaitent s'assurer de la bonne exécution du service et du contrat, ce qui est normal. Toutefois, cela exige des moyens supplémentaires non seulement de leur part, mais également de la part de l'opérateur. Cette situation n'est pas optimale dans la mesure où le rôle premier de l'opérateur est de nature essentiellement technique.

**Hélène HERZOG-STASI**

**Les mécanismes incitatifs que nous évoquions précédemment ont-ils été systématiquement mis en place ? Ce système fonctionne-t-il correctement ? Lors de la préparation à cette table ronde, vous m'avez indiqué que certains mécanismes,**

**notamment le recours à la soulte, étaient un peu dévoyés.**

**Arnaud BAZIRE**

Cette problématique est liée à la réduction de la durée des contrats. Nous avons assisté à une diminution notable de la durée moyenne des contrats de DSP, qui est maintenant comprise entre 8 ans et 10 ans. Plus la durée de contrat est courte, plus il est difficile d'amortir les investissements effectués durant le contrat, sauf à générer des augmentations importantes du tarif de l'eau, ce qui ne convient à aucun des acteurs. L'utilisation de la soulte visait à surmonter cet obstacle. Toutefois, force est de constater que le versement de la soulte à la fin du contrat a tendance à générer des discussions interminables entre la collectivité et l'opérateur. En conséquence, de nombreux opérateurs sont peu enclins à recourir à ce dispositif.

**Hélène HERZOG-STASI**

**Pourriez-vous présenter d'autres exemples de mécanismes incitatifs en précisant leur utilité ?**

**Arnaud BAZIRE**

La notion de rémunération à la performance est souvent traitée de manière ambiguë. En règle générale, la rémunération est versée lorsque l'objectif est atteint. Dans le cas contraire, l'opérateur doit s'acquitter de pénalités. Toutefois, la rémunération à la performance au sens strict du terme n'est pas souvent appliquée. Ces contrats prévoient un bonus lorsque les objectifs fixés initialement sont dépassés. Autrement dit, le versement de cette rémunération est conditionné au dépassement de l'objectif contractuel. Ces contrats, qui restent rares, sont apparus en réponse à l'enjeu de la préservation de la ressource en eau. Ils concernent principalement les collectivités de grande taille et de taille moyenne. Il faudrait poursuivre la réflexion sur ce dispositif, car il rejoint l'une de nos nouvelles préoccupations.

Pour le dire de manière brutale, je pense que le mécanisme de financement des services d'eau et d'assainissement en place en France depuis des décennies est moribond. Si l'évolution observée depuis 2022 en matière de consommation d'eau se poursuit, ce qui est probable et souhaitable, il sera indispensable de réfléchir à un mécanisme pérenne et durable de financement des services d'eau et d'assainissement.

## Hélène HERZOG-STASI

La FP2E estime que le moment est venu de reposer les bases de ces contractualisations entre les collectivités et les opérateurs. Je crois que vous avez pris des positions relativement fortes en association avec la FNCCR sur ce sujet.

### Arnaud BAZIRE

Durant le premier semestre 2024, nous avons mené des travaux avec la FNCCR et Intercommunalités de France, car nous partageons le même constat et les mêmes préoccupations. Pour le dire simplement, les services d'eau et d'assainissement, quel que soit leur mode de gestion, ont tous une structure identique. Les coûts fixes représentent 80 % ou 90 % des coûts totaux. Ils sont couverts par des recettes dont plus de 80 % sont fondées sur les volumes consommés. Ces recettes sont donc variables. Ce modèle a fait ses preuves dans notre pays pendant des décennies. Son succès reposait sur une légère croissance ou, au moins, une stabilité des volumes consommés. Tout indique que les recettes prévisibles continueront à décroître. Le plan Eau présenté par le Président MACRON en avril 2023 demande à toutes les catégories d'utilisateurs de l'eau (usagers domestiques, collectivités, industriels) de réduire leur consommation. La FP2E soutient ce message. Notre fédération appelle d'ailleurs à la sobriété hydrique depuis plusieurs années. Toutefois, cette réduction n'est pas compatible avec le modèle de financement actuel.

La FNCCR, Intercommunalités de France et la FP2E ont donc formulé plusieurs propositions visant à faire évoluer ce modèle. À titre d'exemple, on peut citer une proposition directement liée au sujet de la baisse des volumes consommés, à savoir le déplaçonnement de la part fixe. Une facture d'eau comporte une part fixe ou abonnement et une partie concernant le volume consommé. Aujourd'hui, la loi prévoit un plafonnement de la part fixe dont le montant dépend des territoires. Ce plafond est de 30 % dans les zones urbaines et de 40 % dans les zones rurales. Aucun plafond n'a été défini dans les zones à forte affluence touristique.

## Hélène HERZOG-STASI

Estimez-vous que ce plafond soit trop faible ?

### Arnaud BAZIRE

Oui. Cela est d'autant plus vrai que de nombreux

cahiers des charges imposent un plafonnement largement inférieur à ce seuil maximal de 30 %. Une augmentation de la part fixe permettrait de corriger partiellement le déséquilibre entre les coûts fixes et les recettes variables. En poussant plus loin notre réflexion, nous pourrions imaginer une forme de décorrélation entre la rémunération de l'exploitant et ce que paie l'utilisateur.

## Hélène HERZOG-STASI

Envisagez-vous une rémunération forfaitaire ?

### Arnaud BAZIRE

Je ne suis pas certain que ce modèle soit adapté. À Buenos Aires, le montant payé par l'utilisateur dépend de paramètres fixes (superficie du terrain, superficie construite sur le terrain et nombre de points d'eau). Ce n'est pas un hasard si la consommation moyenne quotidienne par habitant atteint 500 litres d'eau. Ce système a l'inconvénient de ne pas encourager la sobriété.

On pourrait également évoquer un type de contrat très peu répandu en France, mais qui est relativement intéressant : le contrat en régie intéressée. Contrairement à ce que suggère cette appellation, il s'agit d'une forme de délégation de service public. Dans ce modèle, la rémunération de l'opérateur est payée directement par la collectivité.

Notre groupe de travail a formulé de nombreuses autres propositions. Aujourd'hui, les usagers domestiques reçoivent deux factures par an, dont l'une est généralement estimative. Nous considérons que pour encourager la sobriété, il faut doter l'utilisateur d'un instrument de mesure de sa consommation. C'est pourquoi nous faisons la promotion de la télérelève. Enfin, la lutte contre le gaspillage nécessite de s'intéresser à l'utilisation des forages privés.

## Hélène HERZOG-STASI

Marine COLON, avant de vous consacrer à la recherche, vous avez travaillé dans le secteur de l'eau. Pourriez-vous présenter vos travaux ?

### Marine COLON

Ce projet de recherche a été conduit conjointement avec Lætitia GUERIN de l'INRAE.

## Hélène HERZOG-STASI

Parmi les propositions formulées à l'occasion de la conférence de presse de la FNCCR et FP2E, la proposition 18 propose de « renforcer la pédagogie autour des dispositions de la commande publique qui incluent des primes à la performance technique et/ou économique et partager des cas pratiques pouvant être utiles aux collectivités (par exemple des incitations bonus/malus dans les contrats) ». Ce partage de cas pratique me semble très intéressant. C'est tout l'enjeu du guide pratique que vous êtes en train de réaliser en collaboration avec Madame GUERIN, qui a elle-même contribué à la mise en place des indicateurs de performance en France. Pourriez-vous expliquer votre méthodologie et la finalité de ce guide pratique ancré sur les expériences de terrain ?

## Marine COLON

Bonjour à tous. Je suis très heureuse de pouvoir présenter ce travail de recherche qui vise à une valorisation à travers un guide pratique à destination des collectivités. Nous ferons circuler ce guide parmi les acteurs du secteur avant de le faire éditer par l'OFB en 2025. Nous souhaiterions accompagner sa diffusion à travers des modules de formation continue.

Ce guide vise à fournir des clés à tous les services qui s'interrogent sur la manière de piloter la performance de leur opérateur, qu'il soit public ou privé. Outre le modèle de la DSP, nous abordons également le pilotage des opérateurs publics. Il s'agit de présenter des principes généraux d'organisation du service, des outils de pilotage et les moyens humains, techniques et organisationnels qui doivent accompagner la mise en place d'objectifs de performance dans les contrats de DSP. Ce n'est pas un guide de rédaction de contrat de DSP. Nous souhaitons en effet lutter contre la tentation de copier certains contrats existants. L'objectif consiste à passer en revue toutes les questions à se poser pour augmenter ses chances d'obtenir les résultats attendus et réduire le temps consacré à cette tâche.

Cette idée a mûri depuis 2017. Les collectivités de Bordeaux et Montpellier avaient organisé deux journées de discussion concernant l'utilisation des données transmises par les opérateurs. Outre l'importance de ces données, ces échanges ont mis en lumière des problèmes concrets de formatage des données. Il fallait donc réaliser un travail im-

portant concernant les outils de partage de l'information. Les facilités actuelles en matière de partage de la donnée ont tendance à masquer le fait que ces données ont un coût. La production, le stockage, l'échange et la protection des données nécessitent des outils spécifiques. Par ailleurs, les collectivités doivent également être dotées des moyens humains et techniques nécessaires pour pouvoir les utiliser.

La question des indicateurs de performance recouvre donc des problèmes techniques concrets. Nous avons travaillé avec la métropole de Montpellier afin de l'aider à hiérarchiser son analyse des données. En tant que responsable de la production d'enquête « Loi Sapin », j'ai l'occasion d'échanger avec des représentants de la FP2E et des experts du secteur. La baisse du nombre de candidatures aux appels d'offres s'explique par l'augmentation du coût des offres, qui est elle-même liée à la complexification des contrats et à la hausse du niveau d'exigence. En outre, certains opérateurs indiquent qu'il est quasiment indispensable d'intégrer aux comptes d'exploitation prévisionnels des pénalités, auxquelles il sera très difficile d'échapper. Ce phénomène nous conduit à nous interroger sur l'efficacité du pilotage du contrat et les coûts de transaction associés, qu'ils soient portés par les collectivités ou les opérateurs. Les relations entre collectivités et délégataires ont profondément évolué. Les autorités organisatrices peuvent assurer un véritable rôle de pilotage. Toutefois, il est nécessaire de ne pas aller trop loin dans cette direction.

## Hélène HERZOG-STASI

Quelles sont les grandes lignes des conseils apportés par ce guide ?

## Marine COLON

Auparavant, j'aimerais évoquer la méthodologie sur laquelle nous nous sommes appuyées. Dans un premier temps, nous avons recueilli les types de contrats afin d'objectiver les observations de terrain relatives à l'évolution des contrats depuis les années 1980. Nous avons constaté une augmentation de l'épaisseur de ces contrats. En outre, comme l'indiquait Monsieur BAZIRE, les moyens à mettre en œuvre par les opérateurs sont décrits de plus en plus précisément, à tel point que certains contrats ne semblent plus compatibles avec l'esprit même des contrats de DSP.

Nous voyons apparaître de nouveaux enjeux comme le développement durable, la performance sociale et les enjeux R&D.

Par la suite, nous avons constitué un groupe d'environ 15 experts grâce à l'aide de la FNCCR, du groupe GSP qui regroupe des AMO, Espelia et des collectivités. Ce guide est le fruit de nos travaux avec ces experts. Nous avons également conduit des études de cas. Il était important de rencontrer les élus, les services techniques et les opérateurs afin d'étudier concrètement la mise en place d'innovations contractuelles. Ces études de cas ont été intégrées au guide afin de donner une idée de l'organisation et des moyens nécessaires.

En ce qui concerne nos recommandations, nous insistons sur l'importance du travail à réaliser en amont. Il est essentiel de réfléchir de manière anticipée aux engagements. Il faut notamment s'interroger sur le niveau de connaissance du fonctionnement du service et identifier les enjeux prioritaires qui lui sont propres. Même s'il peut être tentant de reprendre les objectifs qui existaient auparavant, chacun doit être conscient que le secteur évolue désormais très rapidement. Dans ce contexte, un contrat peut devenir désuet de manière soudaine. Dans ce guide, nous soulignons en outre l'importance d'impliquer les élus dans les différentes étapes du processus, notamment en ce qui concerne le type de relation à instaurer entre la collectivité et le délégataire.

### Hélène HERZOG-STASI

**Ces mécanismes d'incitation positifs sont-ils indispensables à la bonne mise en œuvre du contrat ?**

### Marine COLON

Je reviendrai sur ce point lorsque je présenterai les différents mécanismes d'incitation à la performance. Dans notre guide, nous faisons valoir que l'indicateur n'est que le produit final de toute une chaîne de production et de contrôle. La difficulté consiste à prévoir le type de travail qui découlera des mécanismes mis en place dans le cadre du contrat et les outils et l'organisation nécessaires à l'exécution de ce contrat. S'agissant du choix des indicateurs, nous insistons sur l'importance de choisir des indicateurs de résultat.

Nous avons sélectionné les bons indicateurs de résultat selon les domaines de performance qui comptent pour une collectivité donnée. Un indicateur de résultat est considéré comme bon s'il est

facile à mesurer et non ambigu et s'il mesure véritablement l'action du délégataire. À titre d'exemple, il n'est pas certain que le délégataire puisse agir sur le taux d'eaux claires parasite sans remédier à des défaillances structurelles des réseaux. Nous n'avons donc pas préconisé le choix de cet indicateur comme indicateur de résultat. En revanche, s'agissant de la problématique des pertes d'eau, nous préconisons l'utilisation du volume de pertes primaires, qui est calculé en faisant la somme des volumes produits et des volumes importés, à laquelle on soustrait les volumes exportés.

Il faut également mener une réflexion approfondie sur les outils permettant le partage des données afin d'éviter les déconvenues. Dans l'un des cas que nous avons étudiés, la collectivité n'a jamais pu appliquer le bonus prévu dans le contrat, car l'opérateur n'était pas en mesure de calculer l'indicateur choisi initialement. Les systèmes de *reporting* des opérateurs nationaux sont trop complexes pour être modifiés afin de correspondre aux besoins spécifiques de chaque collectivité.

### Hélène HERZOG-STASI

**À travers le choix des indicateurs les plus pertinents, les plus efficaces et les plus simples à mettre en œuvre, plaidez-vous pour une simplification des contrats ?**

### Marine COLON

Il ne s'agit pas de revenir à des contrats très peu détaillés comme ceux qui existaient par le passé. L'autorité organisatrice doit s'interroger sur ce qu'elle est capable de faire, les moyens qu'elle peut mobiliser, les outils qu'elle peut développer et l'organisation qu'elle pourra mettre en place. À titre d'exemple, Eau du Morbihan a mis en bonus le fait de remettre des plans à jour en respectant un format SIG très bien décrit. Ce syndicat s'est doté d'un technicien SIG capable d'échanger avec le technicien SIG de l'opérateur. En outre, nous encourageons les collectivités à être sobres dans le choix du nombre d'indicateurs et de pénalités.

## Hélène HERZOG-STASI

Il est difficile d'identifier le bon seuil, dans la mesure où chaque collectivité a ses spécificités.

### Marine COLON

Nous avons abordé cette difficulté dans notre guide. L'identification du bon seuil dépend du niveau de connaissances de la collectivité. Elle doit choisir de définir des seuils ou des gains de performance. L'appel d'offres est une étape cruciale à cet égard, car c'est le moment pour le délégataire de prendre ses engagements.

## Hélène HERZOG-STASI

Dans son intervention, Monsieur BAZIRE indiquait qu'il faudrait inciter les opérateurs à facturer un volume d'eau moins important. Avez-vous réfléchi à des propositions qui permettraient d'atteindre cet objectif ?

### Marine COLON

Les épisodes de sécheresse de ces dernières années ont posé cette problématique avec une acuité accrue. Nous avons étudié le contrat de Brive-la-Gaillarde de manière approfondie grâce à l'aide d'Aurélie COLAS, qui nous avait mis en relation avec les équipes de Suez. Il s'agit d'un contrat relativement innovant de lutte contre les pertes d'eau qui s'appuie sur un mécanisme de bonus-malus. Outre la réduction des pertes hydriques, ce contrat vise à inciter les usagers à réduire leur consommation. Le bonus que la collectivité s'engage à verser correspond au montant de la redevance d'usage du domaine public, qui est payée à la collectivité par le concessionnaire. Il s'agit d'un mécanisme astucieux de financement de ce bonus. Par ailleurs, le niveau de pénalité correspond approximativement au chiffre d'affaires sur le contrat.

Dans notre guide, nous appelons les acteurs à être vigilants au moment de fixer les assiettes de facturation. Ces assiettes doivent tenir compte d'éventuelles stagnations ou baisses, en raison de variations possibles dans les dynamiques démographiques des territoires. Pour inciter le délégataire à lutter contre les pertes d'eau, nous proposons la mise en place de pénalités qui serviraient à alimenter un fonds dédié aux économies d'eau. L'application de ce type de mécanisme doit respecter la notion de risques et périls dans l'exploitation.

## Hélène HERZOG-STASI

L'importance des données de reporting a crû au fil des années. Une inflation du volume de ces données pourrait entraîner des problèmes d'opacité. Avez-vous identifié des moyens de sélectionner les données les plus pertinentes et d'en limiter l'excès ?

### Marine COLON

Cela suppose de sélectionner en amont les informations indispensables qui seront fournies par les opérateurs. Il faut également réfléchir au préalable aux outils de traitement. Nous proposons une typologie d'outils en expliquant leur rôle. Certaines collectivités décident de se doter d'outils ad hoc. D'autres se satisfont des outils proposés par les opérateurs. Dans ce cas, elles doivent fournir des efforts suffisants pour s'en saisir.

## Hélène HERZOG-STASI

Monsieur BAZIRE a souligné l'importance de laisser la possibilité aux opérateurs de définir les moyens permettant d'atteindre les objectifs de performance fixés dans les contrats.

Guillaume MATTERS DORF, que pensez-vous de cette position ?

### Guillaume MATTERS DORF

Je ne peux que l'approuver. Cette confusion entre les objectifs et les moyens fournis pour les atteindre est particulièrement marquée sur les contrats de grande ampleur. J'estime que les contrats trop détaillés ne sont plus des contrats d'objectifs. Ils ne permettent plus le dialogue avec l'opérateur. Il faut laisser à ce dernier la possibilité d'innover tout en prévoyant un contrôle de ces moyens.

Par ailleurs, je souhaitais rebondir sur la notion de variabilité de la rémunération des opérateurs. Mes propos sont volontairement provocateurs, mais j'aimerais souligner que les usagers ne changent pas de concessionnaire comme ils changent d'opérateur téléphonique. Je ne suis pas opposé à cette notion de variabilité de la consommation, mais il faut prendre garde à ne pas commettre d'excès. Il faut refonder le modèle de financement.

D'un point de vue historique, les services ont été construits en s'appuyant sur des projections d'assiette croissantes et avec des infrastructures de plus en plus grandes. La contraction actuelle entraîne donc des difficultés.



L'utilisateur devra diminuer sa consommation, mais le montant de sa facture évoluera peu. Les sujets relatifs à la sobriété nous obligent à nous interroger sur le modèle de financement et à réfléchir à la manière de décorrélérer la rémunération de l'opérateur et le montant payé par l'utilisateur. En même temps, il faut veiller à ne pas transférer le risque de l'opérateur à la collectivité, ce qui constitue précisément un inconvénient du dispositif des régies intéressées.

Aujourd'hui, la tarification fait l'objet de nombreuses réflexions. On observe une tendance à l'individualisation du système tarifaire ou de la grille de tarification. Comme pour les indicateurs de performance, il faut prendre garde à ne pas multiplier à l'excès ces systèmes. Par ailleurs, il ne faut pas mettre en difficulté les consommateurs industriels sous prétexte d'aider les abonnés domestiques.

### **Hélène HERZOG-STASI**

**Je me tourne vers la salle pour recueillir vos questions et remarques.**

### **Aymeric de VALLON (de la salle),**

**Directeur général des services du Territoire d'énergie Isère**

L'augmentation du nombre d'indicateurs de performance nous oblige à signer des avenants, en raison des longues durées de contrats et des difficultés à changer d'opérateur délégataire. Ces avenants prévoient des partages de risques variables par rapport à ce qui a été obtenu. À titre d'exemple, on peut citer Ville de Paris pour des attributions de parcs de stationnement. Sur de l'électromobilité, nous avons attribué le marché à un opérateur qui avait choisi aux risques et périls un modèle de bornes de recharge et qui a passé un avenant, car ces bornes étaient défectueuses. Comment juger l'indicateur de performance et les risques et périls du délégataire ?

### **Guillaume MATTERS DORF**

L'appréciation de la notion de risques et périls a ses limites. Dans les économies de contrats imaginées initialement, l'impact est extrêmement fort. Il est difficile d'apporter une réponse homogène sur l'ensemble du territoire. Dans certains cas, on peut avoir le sentiment d'avoir été trahi. Dans d'autres cas, certains événements extérieurs impossibles à anticiper justifient de nouvelles discussions. Le contrat doit être suffisamment souple pour envisager des modifications dans certains cas.

### **Arnaud BAZIRE**

Je partage cette analyse. La réponse à cette question est presque de nature juridique. Il est toujours tentant de rédiger un contrat couvrant le champ de tous les possibles. La réalité montre que ces tentatives sont vouées à l'échec.

### **Hélène HERZOG-STASI**

**Pourriez-vous illustrer ce point ?**

### **Arnaud BAZIRE**

Les fabricants des composants électroniques utilisés dans les têtes de télérelève sont extrêmement rares dans le monde. Il y a 4 ou 5 ans, les opérateurs n'ont pas été en mesure de respecter leurs engagements contractuels en matière de calendrier de déploiement de la télérelève en raison de l'incendie d'une usine appartenant à l'un de ces fabricants. Il me semble que dans ce cas, nous abordons la théorie de l'imprévision. Il faut accepter l'impossibilité de prévoir toutes les situations possibles. En tout état de cause, l'existence sur des contrats de longue durée de points de rencontre aboutissant parfois à des avenants ne me paraît pas choquante.

### **Marine COLON**

Je rejoins ces interventions. Le risque d'avenantage ne doit pas servir de justification pour ne pas s'engager dans une démarche d'amélioration de la performance. Afin de réduire ce risque, il est indispensable de réfléchir aux objectifs qui peuvent être fixés, de bien analyser ces différents objectifs durant la phase d'appel d'offres et de veiller à ce que les pénalités soient proportionnées aux objectifs poursuivis.

### **Pierre ARNAUD (de la salle),**

**Chef de projet du Syndicat d'assainissement Hydreaulys**

10 ans auparavant, dans un autre syndicat d'assainissement, je devais contrôler un contrat de DSP prévoyant une rémunération à la performance pour 5 % de la rémunération. Une cinquantaine d'indicateurs avaient été définis à cet effet. Chaque trimestre, nous tentions d'apprécier ces indicateurs avec le délégataire, mais n'y parvenions jamais. Nous avons dû désactiver les deux tiers des indicateurs pour mener à bien notre tâche. Je partage donc tout à fait votre analyse lorsque vous recommandez de sélectionner un petit nombre d'indicateurs pertinents et mesurables.

S'agissant de la définition des niveaux à atteindre, j'aurais voulu connaître votre avis sur la mise en place d'un cahier de garantie fixant la valeur minimale de l'indicateur et instaurant une compétition sur le dépassement que le délégataire est prêt à assumer. Quels sont les avantages et les inconvénients de ce système ?

### Marine COLON

Ce dispositif fait partie des solutions proposées dans notre guide. Il s'agit de fixer un seuil minimal et de laisser la possibilité à chacun de dépasser ce seuil.

### Hélène HERZOG-STASI

**Ce mécanisme implique-t-il la mise en place d'une trajectoire de performance ?**

### Marine COLON

C'est un peu différent. Il est également à noter que les gains de performance réalisés à partir d'un niveau élevé de performance nécessitent le déploiement de moyens beaucoup plus importants que ceux réalisés à partir d'un bas niveau de performance. Le cas des rendements de réseaux illustre bien ce phénomène.

### Arnaud BAZIRE

Le cahier de garantie est une possibilité. A contrario, certaines collectivités décident de fixer le prix de la prestation. Les candidats doivent alors présenter les résultats qu'ils sont capables d'atteindre pour ce montant. Ce dispositif a le mérite de sortir du prisme parfois un peu écrasant du seul prix du service. Toutefois, j'ai tendance à préférer les solutions plus équilibrées.

### Hélène HERZOG-STASI

**La recomposition du paysage des opérateurs ces dernières années a-t-elle eu un effet sur ces objectifs de performance ?**

### Arnaud BAZIRE

Non, cette évolution n'a eu aucune incidence. J'imagine que vous faites référence à l'OPA de Veolia sur Suez. Il est évident que le secteur de l'eau en France est relativement oligopolistique. Les deux majors internationales de l'eau sont d'ailleurs deux entreprises françaises. On n'observe aucune évolution majeure depuis longtemps. L'OPA de Veolia sur Suez n'a pas affecté le marché français, dans la mesure où les po-

sitions de Suez acquises par Veolia l'ont été exclusivement à l'international. Ni Bruxelles ni les autorités de la concurrence en France n'auraient laissé une seule entreprise s'approprier le marché de l'Hexagone.

### Hélène HERZOG-STASI

**L'évolution des indicateurs de performance qui est constatée en France est-elle également observable à l'étranger ?**

### Arnaud BAZIRE

La situation est très différente. Chaque pays, même en Europe, a ses mécanismes propres. Considérons l'exemple du risque volume. Dans le modèle italien, les contrats des opérateurs comportent un mécanisme par lequel une baisse de volume entraîne une augmentation des prix afin de maintenir la valeur du produit. Le modèle anglais de régulation est intéressant pourvu que le régulateur remplisse correctement sa mission, ce qui, apparemment, n'a pas été le cas du régulateur britannique.

### Hélène HERZOG-STASI

**Les aides des agences de l'eau sont de plus en plus conditionnées à l'atteinte d'objectifs de performance et à des tarifs minimaux de la ressource. Cette approche vous semble-t-elle efficace ?**

### Marine COLON

J'ai fait des recherches dans d'autres pays sur le conditionnement des aides à la production de certaines données. Je pense qu'il est important de pouvoir certifier la qualité des données. C'est un signal pour poursuivre l'investissement dans le secteur et améliorer la performance. Il est important de maintenir ce niveau d'exigence. Compte tenu des différences dans les contextes de chaque collectivité, on peut s'interroger sur l'opportunité de mettre en place des seuils minimaux applicables partout de manière indifférenciée.

### Guillaume MATTERS DORF

L'intention est bonne. Dans certains territoires, l'imposition d'un prix plancher est une approche judicieuse. Sur le terrain, nous observons que ce sujet est abordé de manière relativement technocratique. Il faut être conscient du fait que certains territoires seront sanctionnés sur le montant de la redevance, car ils ne sont pas suffisamment performants. Cela entraînera une augmentation du montant de la facture des usagers.

## Hélène HERZOG-STASI

C'est d'autant plus vrai que pendant longtemps les territoires les moins performants ont pu plus facilement bénéficier d'une aide.

## Guillaume MATTERS DORF

Il faut s'attendre à une augmentation du prix liée à une part qui ne dépendra ni de la collectivité ni de l'opérateur. La mécanique de l'accompagnement telle qu'elle est envisagée suscite encore de nombreuses interrogations. La mise en œuvre sera plus difficile que ce qui était escompté.

## Didier IMBERT (de la salle),

Directeur général des services du SIEL-Territoire d'énergie Loire

Je tenais à souligner l'importance cruciale de fixer des indicateurs de performance. J'aimerais citer l'exemple de l'un de nos contrats de chaleur pour lequel le délégataire a indiqué qu'il n'était pas en mesure de déployer le réseau, en raison d'une commercialisation insuffisante liée au contexte économique local. Le délégant remet en cause la renégociation du contrat en faisant valoir que ce contrat est mal géré d'un point de vue technique. Ce désaccord est difficile à résoudre du fait du manque d'indicateurs de performance. Le contrôle technique et le contrôle de gestion sont réalisés tardivement, ce qui accapare les équipes et nécessite le développement de compétences supplémentaires. Dès le départ, les indicateurs de performance doivent être intégrés de manière raisonnée au contrat.

## Régis TAISNE (de la salle),

Chef du département Cycle de l'eau de la FNCCR

Je pense qu'il faut distinguer les indicateurs de contexte (zones rurales ou urbaines) des indicateurs de performance à proprement parler (objectifs assignés à l'opérateur public ou privé). En effet, de nombreux indicateurs ne concernent pas la performance ou, du moins, ne concernent pas la performance de l'acteur ciblé. Les indicateurs de performance peuvent s'appuyer sur des indicateurs de contexte qui peuvent aider à fixer les seuils. Il est important de vérifier si les écarts par rapport aux objectifs dépendent d'autres éléments de contexte ou traduisent réellement un manque de performance. La réforme des redevances a fait l'objet d'un travail très important au sein du Comité national de l'eau. La qualification des données

constitue l'une de nos inquiétudes. Les collectivités devront financer les audits de leur système d'auto-surveillance. Par ailleurs, certaines communes sont encore extrêmement hostiles au transfert de compétences. Certaines communautés de communes ne souhaitent d'ailleurs pas récupérer ces compétences. L'affichage clair d'un indicateur de performance sur la facture risque de générer des tensions entre les communes.

## De la salle

Vous avez souligné l'importance de décorrérer la rémunération des opérateurs des volumes d'eau consommés. Pourrait-on envisager de mettre en place une redevance sur le pourcentage du chiffre d'affaires du délégataire ?

## Guillaume MATTERS DORF

Dans le secteur de l'eau, le chiffre d'affaires de l'opérateur est constitué exclusivement par les recettes qu'il perçoit, à savoir un prix unitaire que multiplie les volumes consommés. Pour autant, les services d'eau ont tout intérêt à étudier les dispositifs en place dans les autres secteurs afin de concevoir un nouveau modèle de financement. À titre d'exemple, les acteurs du secteur de l'énergie ont appris à se rémunérer en réalisant des économies d'énergie. On pourrait donc imaginer des mécanismes de rémunération basés sur les économies d'eau. En tout état de cause, compte tenu de la réduction des consommations, la situation restera problématique tant que le chiffre d'affaires dépendra du volume consommé.

## Olivier FILLON (de la salle),

Responsable du Pôle réseaux électriques du SIEL-Territoire d'énergie Loire

Les intervenants ont évoqué les contrats de DSP et les contrats de gestion intéressée. Il existe également les prestations de services. Quel est, selon vous, le meilleur modèle en France ?

Outre les indicateurs de performance, de nombreuses demandes des collectivités concernent des indicateurs de transparence.

## Arnaud BAZIRE

Il s'agit avant tout d'un choix politique, au sujet duquel il ne m'appartient pas de m'exprimer. Le choix du meilleur mode de gestion incombe aux collectivités. En tant qu'opérateur privé, j'ai bien entendu une préférence pour la DSP. Il est néanmoins à noter que les contrats de DSP et de prestation de services sont aujourd'hui très similaires. Au sein de Suez, nous avons coutume de faire la distinction entre ce que nous appelons, dans notre jargon, les « vraies » régies et les « fausses » régies. Pour ces dernières, on a le sentiment qu'il s'agit d'un affichage politique et qu'en pratique de nombreuses prestations de services sont passées. Les « vraies » régies fonctionnent réellement en régie, quitte à s'appuyer sur l'expertise technique d'un acteur privé.

## Hélène HERZOG-STASI

Je laisse la parole à Mélissa BELLIER qui va évoquer le lancement par la FNCCR d'un groupe de travail et de réflexion sur ce sujet.

## Mélissa BELLIER

Depuis le début de l'année 2024, nous avons lancé un groupe d'échanges des collectivités délégantes dans le domaine de l'eau. Nous organisons des réunions mensuelles ou bimestrielles d'une durée de 90 minutes et prévoyons une journée d'échanges à Paris. Nous disposons d'un espace en ligne sur le Groupe numérique FNCCR. Nous comptons 80 membres inscrits. Les adhérents eau sont invités à nous rejoindre. Jusqu'à présent, nous avons organisé 4 réunions, dont la réunion générale d'entrée qui s'est tenue concomitamment à l'audition de la FNCCR par la Cour des comptes. L'une de ces réunions portait sur les demandes d'avenants liées à l'inflation. Les deux autres étaient consacrées aux fins de contrat, avec une présentation par le SEDIF de son protocole de fin de contrat. Une autre réunion sur ce thème est prévue le lundi 1<sup>er</sup> juillet 2024 à 14 heures. N'hésitez pas à vous inscrire. Nous aborderons à cette occasion les travaux avec la FP2E sur les données concernant le personnel qui peuvent être demandées en fin de contrat afin de préparer un passage en régie ou un passage avec un autre délégataire.

Par ailleurs, nous inviterons prochainement Marine COLON à présenter son étude plus en détails. J'ai bien noté l'intérêt des autres domaines de compétences pour ce sujet et pour le guide de

Madame COLON. J'en informerai mes collègues pour que cela figure dans vos lettres d'actualités.

## Hélène HERZOG-STASI

*Merci à nos intervenants. Bonne journée à tous.*





SERVICES PUBLICS LOCAUX  
DE L'ÉNERGIE, DE L'EAU,  
DE L'ENVIRONNEMENT ET  
DES E-COMMUNICATIONS

# 39<sup>e</sup> Congrès FNCCR

DU 26 AU 28 JUIN 2024

BESANÇON - MICROPOLIS



• Crédits photos : Philippe Barbosa