

## L'eau courante et le consommateur : comprendre les défis pour le gestionnaire de services au regard de l'expérience de Nantes Métropole

Le rapport de l'individu à l'eau, du fait de la prise de conscience écologique, a été profondément bouleversé. C'est ainsi tout un réseau qui doit revoir son agencement et remettre en question les normes qui le régissaient. Les gestionnaires des services de l'eau sont donc confrontés à de nouveaux défis : ils doivent à la fois tendre vers un plus grand respect de l'environnement et y inciter leurs usagers tout en instaurant une relation de confiance avec eux, sur des bases nouvelles. À travers l'exemple de Nantes Métropole, les multiples facettes de ce nouvel âge de la consommation d'eau sont mises en lumière.

### Ouvrir le robinet : un geste banal et naturel ?

Ouvrir le robinet est peut-être l'un des gestes les plus naturels pour nos concitoyens (photo 1). Pourtant, quel chemin déjà parcouru par les molécules d'eau pour arriver dans un verre et quel chemin encore à parcourir pour retourner au milieu naturel !

Mais ce geste, en apparence si banal, est l'objet de beaucoup de débats : sur le prix de l'eau, sujet sensible pour les élus et la population, sur la question des modes de gestion, sur celle de la pollution... À ces débats qui ont évidemment leur importance, de nouvelles questions s'ajoutent aujourd'hui pour le gestionnaire local, parmi lesquelles j'en retiendrais deux :

- la pérennité à long terme des services publics d'eau et d'assainissement, fondée sur un patrimoine collectif constitué au cours du temps (réseaux d'infrastructures et équipements, mais aussi savoirs et savoir-faire) ;
- l'évolution des comportements, avec des exigences de plus en plus fortes de qualité, de transparence et d'un environnement protégé.

Dans ce contexte, la mission essentielle de l'autorité organisatrice des services urbains (eau, assainissement, déchets, énergie, transports collectifs...) est « *de garantir l'accès de tous* » au service en lui donnant « *un contenu concret et adapté aux réalités locales* » (Comité français pour le Sommet mondial du développement durable,

2002). Pour ce faire, la question de l'alimentation en eau potable « l'eau courante au robinet » doit être appréhendée plus largement, en tant que service mais également en tant que ressource.

Ce court témoignage ne peut prétendre faire le tour d'une question aussi vaste, en quelques lignes. Il a pour ambition de présenter la démarche d'une grande agglomération française, Nantes Métropole<sup>1</sup>, vers une gestion durable de l'eau. Il s'agira tout d'abord d'expliquer ses choix structurants, notamment ceux d'une autorité organisatrice forte et de la mixité des modes de gestion, puis par deux exemples, celui de la baisse des consommations d'eau et celui de l'évolution des comportements des citoyens-usagers, d'illustrer son action. Enfin, la plus-value locale de la démarche et l'engagement de la communauté urbaine pour partager son expérience à d'autres échelles de territoires seront présentées.

1. Je saisis cette occasion pour saluer le travail d'Irstea et de ses nombreux collaborateurs qui travaillent avec Nantes Métropole depuis de longues années. Ils contribuent ainsi à enrichir au fil du temps cette mise en pratique du service de l'eau, mais plus largement celle de l'ensemble des services urbains. Je remercie également les collaborateurs de Nantes Métropole associés à la rédaction de ce témoignage : Jean Luc Perrouin, Jean Monteil, Dominique Verdon, Loïc Even et Isabelle Brunet ainsi que Paul Cloutour.



© Nadejda Schour - Fotolia.com

1 Ouvrir le robinet :  
un geste banal et naturel ?

### L'expérience française des services publics locaux : un jeu à trois entre l'autorité organisatrice, le citoyen-usager et l'opérateur de réseaux

Le monde change, ses évolutions doivent être prises en compte et des réponses adaptées trouvées et mises en pratique. Mais ces évolutions ne sont pas sans conséquences sur l'organisation et la mise en œuvre des services urbains : deux acteurs, l'autorité organisatrice et le citoyen-usager, ont pris une place de plus en plus importante depuis une trentaine d'années à côté des opérateurs de réseaux, acteurs techniques historiques dans leur gestion (Conseil économique et social, 2001). Ainsi, l'organisation de ces services repose, en France, sur une relation entre trois grands acteurs (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. Par analogie avec la caractérisation de la maîtrise d'ouvrage publique, c'est une fonction d'intérêt général dont elle ne peut se démettre.

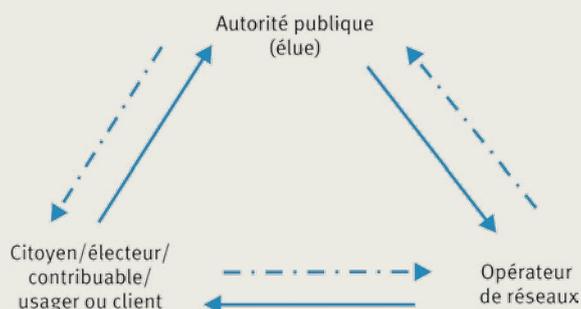
Le citoyen-usager est citoyen dans sa relation avec l'autorité organisatrice et usager dans sa relation avec l'opérateur de réseaux. C'est la satisfaction de ses besoins et la réponse à ses aspirations qui doivent gouverner l'action publique dans le cadre de l'intérêt général.

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'utilisateur, 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).

Cette vision des services urbains est également présente au niveau européen. En particulier, l'affirmation du rôle de l'autorité organisatrice s'inscrit pleinement dans le livre blanc de la commission sur les services d'intérêt général de 2004 qui 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 » (Commission des communautés européennes, 2004).

#### 1 Le modèle français (triangulaire) de régulation et de maîtrise des services urbains (Conseil économique et social, 2001).



### ► Le choix d'une autorité organisatrice forte

Les élus de la communauté urbaine de Nantes ont décidé des choix structurants, pour l'avenir, qui fondent une gestion durable de l'eau notamment celui d'une autorité organisatrice forte, en capacité de maîtriser l'ensemble des leviers essentiels pour agir concrètement, et celui de la mixité des modes de gestion, c'est-à-dire la coexistence d'opérateurs publics et privés sur le même territoire.

Le concept d'autorité organisatrice comporte deux éléments fondamentaux :

- une autorité élue par les citoyens de l'agglomération ;
- une autorité en responsabilité de services publics ayant un caractère obligatoire.

Dans ce but, les missions de l'autorité organisatrice « Nantes Métropole » ont été définies et très clairement séparées de celles d'exploitant pour éviter les confusions de rôles et mieux cibler les expertises nécessaires. Pour affirmer son rôle prépondérant, la maîtrise d'ouvrage de l'essentiel des investissements est du ressort de la collectivité. La compétence des services a été renforcée pour asseoir l'autorité organisatrice sur une expertise solide et durable, notamment par le maintien d'une partie des services de maîtrise d'œuvre en interne. Concrètement, depuis fin 2003, les structures concernées ont été dotées de services d'organisation du service public, distincts des opérateurs publics lorsque ceux-ci existaient, chargés de mettre en œuvre les grandes missions suivantes :

- la définition des stratégies, en particulier pour connaître les besoins à satisfaire et leur évolution à court et long termes ;
- la définition du niveau et de la qualité des services au cœur des missions de l'autorité organisatrice ;
- la maîtrise d'ouvrage des travaux des patrimoines réseaux et équipements ainsi que des travaux sur les milieux aquatiques, afin de conserver la maîtrise de la programmation des travaux et donc des dépenses d'investissements ;
- la politique tarifaire et la gestion des moyens ;
- l'exécution maîtrisée du service par une commande clairement formalisée, un contrôle vigilant et approprié, enfin une évaluation de la prestation des opérateurs.

L'exemple de l'harmonisation des tarifs de l'eau sur le territoire de la communauté urbaine « un prix unique de l'eau à l'usager » illustre concrètement l'action sur un des leviers essentiels, celui de la politique tarifaire. En 2001, onze zones tarifaires en eau et vingt-trois en assainissement existaient sur le périmètre de la communauté urbaine. Cette diversité était accrue par les multiples modalités tarifaires conduisant à plus de deux cents éléments de tarif susceptibles d'intervenir dans l'élaboration d'une facture d'eau, avec des prix allant du simple au double.

Cette action a été engagée, dès décembre 2001, par la simplification de la facture pour une meilleure transparence du prix payé par l'usager. Elle s'est achevée en 2006 par un tarif unique, déterminé dans une double préoccupation de maintenir les équilibres financiers des deux

budgets annexes tout en préservant la capacité d'investissement, à court et moyen termes, nécessaire notamment à l'entretien et à la modernisation du patrimoine.

Ce bouleversement dans la structure tarifaire a été réalisé sans remettre en cause les contrats existants. Par contre, trente-sept avenants ont été nécessaires et il faut souligner ici l'adhésion de l'ensemble des parties prenantes à la démarche entreprise. Au terme de ce processus sur la période 2001-2006, 60 % des habitants ont supporté une augmentation annuelle en deçà de l'inflation et 35 % ont vu leur facture diminuer parfois substantiellement (– 10 % à – 35 %). Les éléments annexes comme la participation au raccordement à l'égout et les frais de branchement ont aussi été harmonisés sur le territoire.

### Le choix de la mixité des modes de gestion

La question des modes de gestion se pose en termes de choix d'un mode par rapport à un autre. Globalement, aucun mode ne sort gagnant ou perdant et l'expérience révèle des situations très contrastées sur des activités identiques. D'ailleurs, le Conseil d'État pointe la question de « *la place respective de la régie et de la gestion déléguée* » (Conseil d'État, 2010) comme un faux problème. En effet, la question est moins de confronter les modes de gestion pour savoir qui de la régie ou de la délégation à un opérateur privé, est plus performante, que de donner à l'autorité organisatrice les éléments objectifs qui lui permettent d'organiser de manière opérationnelle le service public.

L'analyse menée par Nantes Métropole a conduit à rechercher des critères d'appréciation des modes de gestion au regard des missions définies pour l'autorité organisatrice. Cette analyse approfondie a conduit la communauté urbaine à établir et organiser la mixité des modes de gestion, c'est-à-dire la coexistence de plusieurs opérateurs privés et publics sur un même territoire, afin d'affirmer le rôle de l'autorité organisatrice par rapport aux opérateurs, de favoriser l'émulation entre opérateurs publics et privés et la performance durable des services publics, en garantissant l'absence de monopole.

Ce choix est fondé sur trois principes et deux facteurs de réussite :

- la complémentarité des opérateurs sur le territoire ;
- la comparabilité des opérateurs publics et privés ;
- des conditions d'exécution du service fixées par l'autorité organisatrice ;
- le maintien d'un volume d'activité pertinent pour les opérateurs publics ;
- des conditions d'attractivité et de concurrence pour les opérateurs privés.

Ces deux facteurs ont fait l'objet d'études pour optimiser les conditions de réussite. En particulier pour le domaine de l'eau, la communauté urbaine a établi la mixité des modes de gestion pour la distribution de l'eau potable et l'exploitation des réseaux d'assainissement. La répartition entre opérateurs évolue ainsi dorénavant dans un cadre maîtrisé par la communauté urbaine, autorité organisatrice unique.

## La baisse de consommation d'eau : une mise sous tension des services d'eau et d'assainissement ?

### Des risques sanitaires, financiers et des conséquences sur le lien contractuel entre autorité organisatrice et opérateurs de réseaux

Dans un contexte toujours préoccupant de tension sur les ressources en eau, la baisse des consommations d'eau apparaît comme un signe encourageant, d'un point de vue environnemental car le rythme de la progression de la consommation pendant la seconde moitié du vingtième siècle n'était pas soutenable. Elle préserve la ressource, et cela est d'autant plus important qu'il s'agit de réserves avec des eaux de très bonne qualité, pour la consommation humaine. Elle réduit, le cas échéant, les produits de traitement et les rejets dans le milieu naturel. Elle traduit également une prise de conscience générale de ne pas utiliser cette ressource fragile sans limites et pour n'importe quel usage. Cette tendance à la diminution, à l'œuvre depuis les années 1990 est loin d'être marginale<sup>2</sup>. Cependant, cette baisse n'est pas sans conséquences sur la gestion et la planification des services publics d'eau et d'assainissement qui intéressent, au premier chef, les acteurs locaux.

En effet, les études prospectives des années 1980 ont le plus souvent émis l'hypothèse d'une expansion continue de la demande. Les infrastructures se retrouvent donc aujourd'hui surdimensionnées, en surcapacité, avec des risques sanitaires et de fonctionnement des canalisations pour l'eau et l'assainissement<sup>3</sup>.

Lorsqu'il y a peu de débit d'eau dans les canalisations, l'eau stagne trop longtemps : cela augmente les risques d'érosion des canalisations, de blocage et de mauvaises odeurs, ce qui a un impact négatif sur la qualité de l'eau (Pocquet et Maresca, 2006).

Cette situation présente aussi des risques financiers pour l'équilibre du financement des services publics, avec une diminution sensible des recettes, lorsque la facturation est essentiellement fondée au mètre cube, et en particulier, un risque sur la pérennité des réseaux, patrimoines collectifs dont la valeur est très élevée.

Elle a enfin des conséquences sur les contrats entre les autorités organisatrices et les opérateurs. En effet, le lien contractuel historique construit entre ces partenaires sur une rémunération au mètre cube consommé, dans un contexte de croissance, doit être réexaminé dans une tendance de diminution de la consommation et refondé avec

des critères tels que la performance. Il s'agit là de modifications profondes, culturelles, de pratiques ancrées dans les usages professionnels.

À Nantes Métropole, la recherche de la performance est prévue dans les éléments contractuels pour les opérateurs publics et privés. Pour les opérateurs privés, dès la procédure d'appel d'offres dans le jugement des offres, on a introduit un critère d'engagement sur les objectifs de performance à atteindre à l'aide d'indicateurs précis : indices linéaires de pertes par secteur, taux de réponse aux courriers des usagers dans un délai de quinze jours maximum, taux de réalisation des branchements sous quatre semaines... Des formules de rémunération ont été intégrées incitant également à la performance. Pour les opérateurs publics, les mêmes objectifs de performance sont inscrits dans les démarches qualité, sécurité et environnement.

Les dispositions des contrats sont identiques pour les mêmes missions des opérateurs. En particulier, le suivi et le contrôle s'effectuent lors de rencontres programmées sur la base d'audits des contrats et des indicateurs de performance. Parallèlement, Nantes Métropole procède régulièrement à des actions d'écoute et de mesure de la satisfaction par des enquêtes téléphoniques auprès d'échantillons représentatifs d'abonnés complétées par des enquêtes miroirs auprès des agents des opérateurs.

### Quelle action de la collectivité ?

Dans un tel contexte, et au-delà des économies de gestion, quelles décisions prendre ? Augmenter les tarifs ? Réduire le patrimoine mais avec quelles conséquences sur l'accès au service ?...

La première question se pose sur les conditions de financement du service. Or, paradoxalement, les économies d'eau peuvent entraîner un renchérissement du prix de l'eau. En effet, pour la distribution de l'eau, la part des frais fixes atteint entre 60 et 80 % du coût total : les frais variables qui dépendent des volumes d'eau distribués, constituent une part marginale. Les milliers de kilomètres de conduites souterraines servant à la distribution d'une grande ville doivent être entretenues et renouvelées indépendamment de la consommation d'eau. La réponse qui consisterait à augmenter le prix de l'eau aurait un effet amplificateur sur la baisse de consommation, ce que tendent à montrer les différentes études réalisées, même si cet effet reste modeste. Il ne résoudrait pas ou partiellement la question, mais risquerait de pénaliser les plus défavorisés.

En outre, comprendre l'évolution de la consommation d'eau est indispensable pour le gestionnaire local. C'est pour cette raison que Nantes Métropole et Irstea ont entrepris, dans le cadre d'un programme partagé de recherche-action, d'éclairer au mieux cette question (voir l'article de Montginoul *et al.*, page 74, dans ce même numéro). Cet éclairage est d'autant plus utile que la caractérisation de la demande en eau potable et son évolution à l'échelle individuelle ou collective apparaît difficile au niveau national compte tenu de la multiplicité de structures responsables. La consolidation

2. Les derniers chiffres présentés par un représentant du ministère chargé de l'écologie lors de la conférence internationale de l'Association scientifique et technique pour l'eau et l'environnement à Bordeaux en octobre 2011 montrent une diminution des ventes d'eau de 2 % par an depuis 2004 en France.

3. L'exemple de la ville de Berlin illustre cette décroissance forte et rapide (- 40 %) en quelques années qui a obligé les autorités à rincer régulièrement le réseau d'eau potable pour éviter la prolifération de bactéries et à nettoyer le réseau d'assainissement pour le faire fonctionner.



2 Les services urbains sont au cœur des enjeux d'aujourd'hui et de demain.

► des données est très difficile au niveau local, en raison des différences de calcul de la consommation (usages exclus, volumes relevés/ facturés, redressements...) ; et au niveau de l'abonné car le type d'utilisateur n'est pas ou mal renseigné.

Enfin, cette meilleure visibilité doit permettre une plus grande anticipation de l'évolution des consommations d'eau et des usages. Ces éléments sont déterminants pour l'évolution des infrastructures, à croiser avec la planification urbaine, dans une économie globale. Ainsi, sur les bases de cette étude, la nouvelle usine de production d'eau de Nantes Métropole a été dimensionnée avec une capacité inférieure à la capacité actuelle, malgré un fort accroissement de la population.

La baisse des consommations d'eau potable a des impacts sensibles sur la gestion des deux services publics de l'alimentation en eau et de l'assainissement. Elle doit donc être traitée avec toute l'attention nécessaire avant d'avoir des conséquences sur leur pérennité.

### Les nouvelles demandes des citoyens : qualité et transparence

#### La participation des citoyens-usagers : premiers éléments de réponses

Les services urbains, l'eau en particulier, sont donc au cœur des enjeux d'aujourd'hui et de demain, la ville étant devenue le lieu de vie de la majorité d'une population dont les modes de vie et les attentes évoluent rapidement (photo 2). De plus, dans un contexte marqué par le consumérisme, 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 pas chers. Ce souhait de qualité des services publics s'accompagne aussi d'une demande de participation aux processus de décision publique.

En effet, de plus en plus, la population met à l'épreuve la compétence des gouvernants et évalue le résultat de leurs actions. Parallèlement, elle souhaite être associée au développement du territoire sur lequel elle vit et à l'amélioration des services publics qui lui sont délivrés quotidiennement. Cette population est composée de citoyens et d'utilisateurs, « clients », consommateurs des services publics comme des biens de consommation courants, ce qui rend plus difficile de faire valoir l'intérêt général face aux intérêts particuliers. Les élus sont donc contraints à composer tout en assurant un développement harmonieux du territoire et la satisfaction des besoins collectifs. La gestion publique et la réalisation des projets doivent 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 Code général des collectivités territoriales. 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, CCSPL).

Nantes Métropole a développé la participation des citoyens usagers dans le secteur de l'eau dans le cadre du projet DEM'EAU, après la mise en œuvre d'actions structurantes pour la politique de l'eau, en particulier l'harmonisation des tarifs de l'eau achevée en 2006 et des services. Cette dernière s'est traduite par l'évolution des contrats et l'élaboration de chartes qualité. Ainsi, une charte des services de l'eau potable a été conclue avec l'ensemble des opérateurs, publics et privés, sur la base de douze engagements très concrets, sur la qualité du produit, des services et de la relation à l'utilisateur, par exemple sur le délai de réalisation d'un branchement. Appliquée depuis janvier 2005, elle a été transmise à tous les abonnés du territoire. Pour l'assainissement,

Nantes Métropole s'est orientée vers une harmonisation progressive dans les contrats compte tenu de leurs caractéristiques.

L'atelier citoyen DEM'EAU, co-piloté avec Irstea (voir l'article de Barbier, page 52 dans ce même numéro) dans le cadre d'un partenariat de recherche-action a permis de vérifier l'intérêt des citoyens sur les enjeux de gouvernance de l'eau, à condition de ne pas dissocier « eau ressource » et « eau service ». Il a permis de donner de la lisibilité à la politique publique de l'eau, et de créer du débat citoyen sur la gouvernance nantaise et sur la mixité de gestion du service. Enfin, l'atelier a pointé l'insuffisante animation de la CCSPL et plus globalement, sur la gestion des services publics urbains. En conséquence, plus de place est donnée, aujourd'hui, aux débats généraux et aux échanges sur les enjeux des politiques publiques environnementales au sein de la CCSPL, démarche que les participants au récent « Atelier Climat » ont largement confortée.

### Connaître et agir

Pour agir, la question de la connaissance du client est essentielle. La formalisation de l'écoute de l'utilisateur « client » dans le cadre de la refonte de la facture d'eau et de sa lisibilité a marqué le sens de l'action du « Comité Connaissance du Client » qui allait être créé à la Direction de l'eau. La mise en place de cette instance était en adéquation avec la méthode de conception et de pilotage de la démarche qualité : participative et de ce fait innovante.

Elle a permis de réunir les acteurs des services et de faire émerger des besoins d'écoute. Ainsi, un certain nombre de propositions d'actions d'écoute client et de mesures de satisfaction ont émergé et près de soixante-dix exigences et/ou pistes de travail ont été repérées. Huit actions d'enquêtes ou de mesures retenues par ce comité<sup>4</sup> ont été réalisées de 1999 à 2007. Cependant, les résultats obtenus d'une part, la diversification des modalités de la relation à l'utilisateur et au citoyen (CCSPL, évaluation, dialogue citoyen notamment avec l'atelier DEM'EAU) d'autre part, ont réduit la pertinence de ce comité, qui a finalement été supprimé.

Les démarches qualité de satisfaction du client apportent une vision de terrain et la mesure du résultat qui confirme ou non l'efficacité de l'action publique. Les dispositifs de démocratie participative complètent cette vision pour renforcer la connaissance du contexte de cette action, indispensable pour asseoir une décision appropriée et partagée. Le fait nouveau est que la compréhension élargie de la gouvernance locale incite au décloisonnement des connaissances, qui est une des conditions de la

durabilité. De ce seul point de vue, c'est un élément de contrôle et de compte rendu entre l'autorité organisatrice et l'opérateur, mais aussi une source d'information vers l'utilisateur. Elles contribuent à l'évaluation des politiques publiques dans le cadre des principes de mise en pratique exposés précédemment.

Enfin, l'accès à l'eau des plus démunis est une question évidemment essentielle. C'est pourquoi une étude a été lancée pour identifier, en s'appuyant sur un état de la réflexion en France, les difficultés de l'accès à l'eau, afin d'apporter les réponses les plus appropriées et d'écarter des solutions toutes faites éloignées de la réalité sociale et des comportements des usagers.

Les deux grandes questions, traitées ci-dessus, illustrent concrètement le quotidien d'une autorité organisatrice. Son rôle consiste à apporter des réponses durables afin de pérenniser les services publics tout en prenant en compte les évolutions de comportements, qu'elle peut, parfois, elle-même initier, par exemple, en responsabilisant davantage les usagers sur leur consommation d'eau dans le cadre de l'individualisation des compteurs (loi SRU, Solidarité et renouvellement urbains) comme cela a été mis en place à Nantes Métropole en 2004<sup>5</sup>.

### Pour conclure

La démarche mise en pratique, à Nantes Métropole, sur les services urbains, s'est inspirée des débats, national et européen, dans le contexte actuel d'interrogation sur le devenir des services publics. Elle s'est aussi enrichie de la recherche action et des points de vue des acteurs locaux, quotidiennement confrontés aux réalités de leur mise en œuvre. Enfin, elle a démontré, depuis plus de dix ans, à l'épreuve du terrain, son intérêt au niveau local. En effet, tant pour la collectivité que pour ses habitants, plusieurs résultats sont à mettre au crédit de ce premier bilan décennal, pour la gestion durable de l'eau :

- les services et les tarifs ont été harmonisés quel que soient le mode de gestion et le lieu d'habitation, sur le territoire de la communauté urbaine ;
- la maîtrise de sa politique tarifaire par la collectivité a permis d'arriver à un prix unique de l'eau, en cinq ans, avec, soit une hausse très modérée, soit une diminution parfois significative de la facture d'eau pour l'utilisateur, mais sans dégradation des services ;
- un cadre clair et lisible, sur les modes de gestion, « la mixité des modes de gestion », a été décidé et inscrit dans la durée, pour l'ensemble des acteurs et notamment pour les opérateurs publics et privés. La répartition entre opérateurs évolue dorénavant dans un cadre maîtrisé par la communauté urbaine, autorité organisatrice unique ;

4. Les huit actions majeures d'écoute ou de mesure de satisfaction engagées par le « Comité Connaissance du Client » de la Direction de l'eau de 1999 à 2007 : Groupe d'utilisateurs sur la facture d'eau en 1999 - Enquête sur les branchements en eau potable en 2000 - Recensement des remarques orales téléphoniques en 2001 - Enquête sur l'accueil physique en 2001 - Enquête de satisfaction sur travaux exploitation réseau en 2001 - Enquête sur la qualité de l'eau en 2002 - Enquête sur les interventions non programmées de 2003 à 2005 - Baromètre de satisfaction sur la Charte qualité de service sur les 24 communes de Nantes Métropole en 2006/2007.

5. Le nombre d'abonnés passera ainsi d'environ quatre-vingt-dix mille début 2005 à cent-trente-cinq mille en 2013. Si l'augmentation du nombre d'abonnés locataires des organismes sociaux était prévue, celle du nombre d'abonnés en copropriétés privées est supérieure aux prévisions et reste constante.

► – l'engagement sur la performance des services a été renforcé sur trois axes, avec des résultats concrets : la définition d'objectifs de qualité pour une harmonisation des services sur le territoire ; des dispositions de suivi et de contrôle identiques pour les opérateurs publics et privés, pour les mêmes missions ; la mise en place d'indicateurs d'activité et d'indicateurs de performance pour ces opérateurs ;

– une gestion intégrée services et ressources sur le cycle urbain de l'eau, est poursuivie dans le cadre des programmes « Neptune » de l'agglomération depuis plus de vingt ans (le programme Neptune 4 est en cours) en partenariat étroit avec l'agence de l'eau Loire-Bretagne. Elle contribue à préserver et améliorer durablement la qualité des milieux aquatiques.

Enfin, Nantes Métropole a fait le choix de l'innovation pour accroître ses capacités opérationnelle et d'expertise dans le but de progresser dans la qualité des services délivrés à la population. Pour ce faire, elle a développé des partenariats (Marest et Torterotot, 2012) avec la recherche en ciblant des synergies et en rassemblant les potentiels (la capacité de recherche des chercheurs, l'expérience du terrain des praticiens et la capacité logistique de la collectivité) sur des projets partagés, élaborés en commun, afin de favoriser l'émergence de connaissances et leur transfert vers la collectivité. Le projet DEM'EAU, initié dans le cadre d'un programme de recherche-action avec Irstea, a servi de laboratoire pour associer les citoyens usagers à la gestion de l'eau. Ce projet pionnier a aussi participé à progresser dans la connaissance des ressorts qui animent les usagers des services, connaissance indispensable pour les adapter afin qu'ils soient utilisés au mieux.

Ces avancées n'ont été rendues possibles que par la création d'une structure de coopération intercommunale, donnant à une autorité organisatrice unique, sur une aire d'intervention élargie et avec les compétences ad hoc, une taille critique avec des ressources propres, gages d'autonomie, et une vraie capacité de négociation, par le poids de population. Cependant des questions essentielles restent à résoudre, notamment :

– celle d'une gestion durable et décloisonnée des services et des ressources. Il en est ainsi d'autres grands services urbains tels les déchets ou l'énergie ;

– celle des échelles des territoires d'intervention les plus pertinents pour les services publics et les ressources alors que se posent déjà de nouvelles questions sur la prévention des déchets et la transition énergétique avec la gestion des énergies de flux (vent, soleil, biomasse...) de dimension locale ;

– celles des compétences exercées pour permettre à l'autorité organisatrice d'assurer les grandes missions de service public sur le territoire dont elle a la charge, par exemple de santé publique, avec l'alimentation en eau potable qui dépend de la capacité et de la qualité des ressources et donc de l'état écologique des milieux. Les premiers résultats obtenus tendent à démontrer l'intérêt, pour l'autorité organisatrice, de disposer des compétences sur l'intégralité du processus : gestion des milieux aquatiques et des eaux pluviales, production et

distribution de l'eau potable, collecte et épuration des eaux usées.

Afin de progresser sur ces questions qui concernent de très nombreux gestionnaires locaux et de partager son expérience, Nantes Métropole participe activement aux réflexions sur la gestion des services publics, avec d'autres agglomérations et différents acteurs français, dans des associations d'élus et de professionnels. C'est à cette échelle que les idées et les réalisations peuvent être confrontées et le cas échéant, des actions dupliquées ou adaptées sur d'autres territoires.

Plus largement, la communauté urbaine s'implique fortement aux niveaux européen et international en jouant un rôle actif dans de nombreux réseaux et en proposant son expérience au service d'actions de coopération décentralisée ou lors de colloques internationaux. Nantes Métropole, adhérente au pacte d'Istanbul, a ainsi exposé les grands choix structurants de sa gestion durable de l'eau lors d'une session officielle du dernier forum mondial de l'eau à Marseille en 2012, à l'issue duquel les autorités locales et régionales ont intégré dans leur message, des points essentiels comme « *la meilleure définition des rôles et des responsabilités des autorités organisatrices et de leurs opérateurs* » porté par la communauté urbaine depuis sa création. C'est aussi à cette occasion que l'ASTEE a fait des propositions concrètes, assises notamment sur des démarches expérimentées au niveau local comme celle de Nantes Métropole (Roche et Marest, 2012).

Cet investissement collectif, dans la durée, a trouvé une reconnaissance dans le prix « *European Green Capital* » que lui a décerné la Commission européenne pour 2013. La gestion de l'eau a été un des quatre principaux critères de sélection sur les douze de la candidature, examinés par le panel d'experts de niveau européen mobilisés pour ce faire. Le partage des expériences et des bonnes pratiques entre villes européennes, afin d'améliorer l'environnement, est un des objectifs de l'année 2013, et intégré comme tel au cœur du projet nantais.

Les collectivités territoriales jouent un rôle essentiel pour délivrer des services publics de qualité au niveau local, comme par exemple l'alimentation en eau potable des populations. Mais elles ont également un rôle à jouer dans la gouvernance mondiale des grandes questions environnementales. Nantes Métropole, par son action aux différentes échelles de territoires, essaye de contribuer concrètement à faire avancer ces questions en s'appuyant, en particulier, sur l'expérimentation et l'innovation qu'elle porte avec ses partenaires, au premier rang desquels Irstea. ■

#### L'auteur

##### Philippe MAREST

Nantes Métropole, Direction  
générale Environnement et  
services urbains, 2 cours du champ  
de Mars, 44923 Nantes Cedex 9  
✉ [philippe.marest@nantesmetropole.fr](mailto:philippe.marest@nantesmetropole.fr)

## QUELQUES RÉFÉRENCES CLÉS...

- COMITÉ FRANÇAIS POUR LE SOMMET MONDIAL DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, 2002, *Livre blanc des acteurs français du développement durable*, Sommet mondial du développement durable, Johannesburg.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 2004, *Livre blanc sur les services d'intérêt général*, Bruxelles.
- CONSEIL D'ÉTAT, 2010, *L'eau et son droit*, rapport public du Conseil d'État.
- CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, 2001, *La maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux*, Avis du Conseil économique et social présenté par Claude Martinand, Section du cadre de vie.
- COUR DES COMPTES, 2003, *La gestion des services publics d'eau et d'assainissement*, Rapport de la Cour des comptes, Les éditions des journaux officiels.

Consultez l'ensemble des références sur le site de la revue [www.set-revue.fr](http://www.set-revue.fr)

*Le partage des expériences et des bonnes pratiques entre villes européennes afin d'améliorer l'environnement est un des objectifs de l'année 2013.*