



Laboratoire Gestion de l'Eau
et de l'Assainissement



ECOLE NATIONALE DU GENIE RURAL, DES EAUX ET DES FORÊTS

N° attribué par la bibliothèque
/ / / / / / / / / / / / / / / /

T H E S E

pour obtenir le grade de

Docteur de l'ENGREF

Spécialité : Gestion - Science de l'eau

présentée et soutenue publiquement par

Lætitia Guérin-Schneider

le 11 mai 2001

*à l'Ecole Nationale du Génie Rural, des Eaux et Forêts
Centre de Paris*

Titre :

**Introduire la mesure de performance dans la régulation
des services d'eau et d'assainissement en France
*Instrumentation et organisation***

devant le jury suivant :

- | | |
|---------------------------------|---|
| M. Michel Nakhla | Professeur à l'INA PG et chercheur au CGS de l'ENSMP,
Directeur de thèse |
| M. Hervé Tanguy | Directeur de recherche à l'INRA, Laboratoire d'économétrie
de l'Ecole Polytechnique, Président du jury |
| Mme Helena Alegre | Directeur de recherche au LNEC de Lisbonne, Rapporteur |
| M. Jean-Claude Moisson | Directeur de recherche au CGS de l'ENSMP, Rapporteur |
| M. Michel Desmars | Chargé de mission à la FNCCR, Examineur |
| M. Antoine Grand d'Esnon | Directeur de Service Public 2000, Examineur |
| M. Pierre Picard | Professeur à l'Université de Paris X, Nanterre, Examineur |
| M. Jean-Luc Trancart | Directeur de la clientèle à la Lyonnaise des Eaux, Examineur |

REMERCIEMENTS

Mon premier remerciement va à Antoine Grand d'Esnon, ancien directeur du Laboratoire GEA qui non seulement a été à l'initiative de ce travail, mais de plus m'a apporté tout au long de ces trois dernières années ses conseils, son expérience et aussi sa convivialité.

Mon directeur de thèse, Michel Nakhla, a très utilement complété l'encadrement de cette thèse en apportant ses compétences de chercheur en gestion et en collaborant à de nombreuses reprises à l'activité de notre équipe de recherche.

Je voudrais également remercier Denis Ballay et René Darnis, du Conseil Général du GREF, qui ont soutenu ce projet depuis son origine.

Jean-Pierre Rideau, du Ministère de l'Environnement et Bruno Johannes, de l'Agence de l'Eau Seine Normandie m'ont également permis de réaliser cette thèse dans de bonnes conditions.

Plusieurs personnes ont suivi mon travail et ont apporté leur vision éclairée du secteur de l'eau. Il s'agit d'Helena Alegre, chercheur au LNEC et secrétaire du groupe "indicateurs de performance" à l'IWA, de Michel Desmars, chargé de mission à la FNCCR et aussi de Jean-Luc Trancart, directeur de la clientèle à la Lyonnaise des Eaux. Hervé Tanguy est venu compléter ce comité de thèse en apportant ses compétences de chercheur en gestion.

Il serait trop long de citer tous les collaborateurs étrangers que j'ai rencontrés lors de mes visites d'études en Europe. Je souhaite néanmoins adresser un remerciement plus particulier à trois d'entre eux, Carla Tore, chercheur à Hydrocontrol en Italie, Francisco Nunes Correia, professeur à l'Institut Supérieur Technique de Lisbonne, et Wolfram Hirner, directeur du service des eaux de Nuremberg.

Au niveau français, je souhaite encore rendre hommage à la contribution de Guy Prevost, expert comptable et d'Antoine Langumier, ingénieur conseil en environnement.

Il me faut bien sûr également citer le groupe "logiciel GSP" du Ministère de l'Agriculture, avec François Mauvais, Joël Rivallan, Jean de Combret et tous les autres...

De très nombreuses personnes dans les collectivités ou dans les services délégués ou encore dans les DDAF ont accepté de me recevoir et de travailler avec moi à l'élaboration du panel. Je leur exprime toute ma reconnaissance.

Enfin, je remercie Francine Audouy qui m'a accompagnée dans la dernière longueur.

Ce travail a reçu le soutien financier du Ministère de l'Agriculture, du Ministère de l'Environnement et des Agences de l'Eau, avec plus particulièrement l'appui de l'Agence Seine Normandie.

AVERTISSEMENT :

L'ENGREF n'entend donner aucune approbation ni improbation des opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

RESUME

La gestion des services d'eau et d'assainissement a connu durant les vingt dernières années de profondes évolutions. Les objectifs d'augmentation quantitative de la desserte ont cédé la place à la logique d'amélioration qualitative. Avec la hausse du prix, le besoin de transparence s'est accru.

Dans ce contexte, les collectivités locales, communes ou syndicats, sont responsables de l'organisation des services d'eau. Elles doivent faire en sorte que les objectifs de service public soient pris en compte, en particulier dans leur nouvelle composante qualitative. Elles doivent également informer l'utilisateur.

La maîtrise des services d'eau par les élus est cependant rendue difficile : le déséquilibre d'information avec l'exploitant, l'existence d'un oligopole ou encore la situation de monopole naturel sont autant d'éléments qui viennent affaiblir la position de la collectivité. A la lumière de la théorie des contrats, l'analyse du modèle français, mais également celle d'autres pays européens, montre que les limites du mécanisme concurrentiel obligent à envisager une régulation plus poussée dans le secteur de l'eau que dans d'autres services publics.

La mesure de performance par des indicateurs portant sur les résultats qualitatifs du service apparaît comme un outil propre à améliorer cette maîtrise de la gestion par les élus. En introduisant des mécanismes de circulation d'information, elle permet de mieux appréhender les évolutions de chaque service, mais aussi de les comparer entre eux. L'incitation par pseudo-concurrence peut ainsi jouer pleinement, quel que soit le mode de gestion. Les indicateurs vont aussi servir à définir la qualité attendue dans la phase pré-contractuelle, puis à suivre et à piloter les résultats du service en phase d'exécution. Ils permettent enfin une communication vers les usagers-clients, rendant ainsi plus visibles des progrès du service qui restent souvent cachés.

La participation à plusieurs groupes de travail, rassemblant des experts français et étrangers, a permis de constituer un panel commun d'indicateurs balayant l'ensemble des missions des services d'eau et d'assainissement. Ces indicateurs, en nombre limité et souvent assez simples à obtenir, sont hiérarchisés de manière à guider le choix de la collectivité, sans toutefois lui retirer la possibilité d'adapter la liste au contexte particulier de son service. Ces indicateurs, rassemblés en critère de synthèse forment des tableaux de bord qui présentent les principaux aspects de la gestion d'un service : qualité du service au client, gestion du réseau, gestion de la ressource, gestion de la station d'épuration et capacité de financement de la collectivité. Ces éléments permettent de cerner non seulement la qualité des prestations immédiates, mais également la pérennité du service et la protection de l'environnement. L'analyse annuelle de ces critères permet de caractériser la situation du service, de repérer d'éventuelles dérives et de remonter aux origines pour déboucher sur des recommandations concrètes. Ainsi, le dialogue avec l'exploitant s'engage sur une base plus objective, dans une logique d'amélioration.

Le test de terrain sur cinq collectivités a permis de démontrer l'efficacité de cette méthode, même si l'outil doit être utilisé avec précaution, notamment lors des comparaisons entre services.

Cette thèse propose d'insérer cet outil de gestion dans un dispositif de régulation plus global. Les premières expériences, notamment au sein du Ministère de l'Agriculture, et les réflexions menées avec le Ministère de l'Environnement permettent de dessiner les principes de cette nouvelle organisation de la régulation. Une autorité de régulation nationale pourrait être associée à des réseaux d'experts locaux, au service des collectivités. L'autorité assurerait la mutualisation de l'information. Les experts locaux, sur le modèle de l'intervention actuelle des DDAF, transmettraient l'information et les compétences constituées à un niveau plus centralisé, pour rétablir un certain équilibre avec l'exploitant. Ces conseillers pourraient à la fois aider les collectivités à interpréter correctement les indicateurs et jouer le rôle d'intermédiaire neutre entre le régulateur et le régulé (ou entre le principal et l'agent). Ainsi, les collectivités conserveraient leurs prérogatives, mais avec l'appui de conseillers compétents. Les usagers informés pourraient également mieux jouer leur rôle de pression démocratique.

Ces travaux ouvrent la voie à deux prolongements. D'abord, un travail statistique est nécessaire pour constituer les références et trouver les facteurs descriptifs permettant de former des classes de comparaison au sein des services. Par ailleurs, l'utilisation des indicateurs comme outils de pilotage des performances non financières du service peut être conjuguée avec une incitation économique. Pour cela, il faut choisir quelques indicateurs-clefs et moduler la recette de l'exploitant en fonction des résultats obtenus. L'intéressement du résultat à la performance constitue une suite logique à la mise en place des indicateurs de suivi : il permettrait de réintroduire les risques et périls de l'exploitant et de rétablir une incitation cohérente avec les nouveaux objectifs qualitatifs des services.

ABSTRACT

The fields of water and sewerage services have undergone great change over the past twenty years. The aim to increase the supply capacity has been replaced by the drive to improve the quality of the service. The subsequent price increases have given rise to a call for openness and accountability.

In this context, the local authorities, municipality or association of municipalities, are responsible for the organisation of the water services. They must see to it that the objectives of the public utilities are fully taken into account, particularly in terms of quality. They also have to keep the users informed.

However, the control of the water services by the local councillors has become difficult: the disparity of information between them and the operator, the existence of an oligopoly and that of a natural monopoly are all elements that weaken the local authority's position. In the light of the contract theory, the analysis of the French system, and of some other European countries, shows that competition is not enough: regulation in the water sector is required that is more intensive than in other public utilities.

Assessing performance through the use of indicators that focus on the qualitative results of the service could be a suitable tool for improving management by the local councillors. Introducing procedures for making information available would make it easier to follow the progress of each utility, and also to compare them. Thus, the incentive through pseudo competition would become fully effective, whether the operator is public or private. Indicators can be an aid in defining the expected quality, during the pre-contractual stage, and then in the following up and monitoring the utility's results, during the execution stage. Finally, they enable improved communications with the end-users, the customers, making the service more conspicuous and bringing its progress to light.

Several working groups, composed of experts from France and other countries, have made it possible to establish a common list of indicators that cover all the fundamental tasks of the water and sewerage services. These indicators are limited in number, easily obtainable and organised into three levels so as to guide the local authorities in their choice whilst making it possible for the list to be adapted to each particular utility. Combining indicators yields synthetic criteria that present the main aspects of the management: customer services, network maintenance and renewal, service continuity (in terms of both quality and quantity), treatment plant operation and municipal investment capacity. These elements make it possible to assess not only the quality of immediate performance but also the sustainability of the utility and environmental protection. The annual analysis of these criteria reveals what condition the service is in, makes it possible to spot any deviations that there may be and to unravel their cause, and finally leads to concrete recommendations. Thus the dialogue with the operator starts off on a more objective basis, in a move toward improvement.

Field trials conducted in five water supply and sewerage services demonstrated the efficiency of the method, even if the tool must be used with precaution, particularly for comparisons between utilities.

This thesis suggests that this management tool should become part of the more global apparatus for regulation. The first experiments, notably within the Ministry of Agriculture, and the reflection led with the Ministry of the Environment have made it possible to outline the principles for the renewed organisation of regulation. A national authority for regulation could be associated with networks of local experts, under the mandate of the local authorities. The national Authority would be in charge of information exchange. The local experts, upon the model of the DDAF, would pass on the information and knowledge gathered at the central level. This would restore a certain balance with the operators. These consultants could help the local authorities to interpret the indicators correctly and at the same time act as neutral mediators between the regulator and the regulated (or the principal and the agent). Thus, the local authorities would maintain their prerogatives, but with the support of competent advisors and the informed users would be able to exercise democratic pressure more effectively.

This work paves the way for two extensions. First, statistical analysis is necessary to establish references and to choose the explanatory factors that make comparison within the services possible. Moreover, the use of indicators to monitor non-financial performance can be combined with the economic incentive. To achieve this, it is necessary to choose key-indicators and to modulate the operator's revenue according to the results obtained. The sharing of revenue according to performance is the logical result of the implementation of follow-up indicators: it would allow the operator's financial risk to be re-introduced and restore an incentive that is coherent with the new drive for service quality.

LISTE DES PUBLICATIONS ET DES COMMUNICATIONS LIEES A CE TRAVAIL

Ce travail a donné lieu à de multiples valorisations à travers des publications, des interventions et un poster.

Articles et ouvrages :

- Grand d'Esnon, A. et Guérin-Schneider, L. (2000). "Délégation de service public - Vers de nouveaux indicateurs de performance." Le Moniteur des Travaux Publics et du Bâtiment 5062 pp 96-98.

- Guérin-Schneider, L. et Nakhla, M. (2000). "Le service public d'eau délégué : du contrôle local des moyens au suivi de la performance." Revue Politiques et Management Public 18(1) pp 105-123.

- Guérin-Schneider, L., Prevost, G., Royère, V. (2001). "Principe d'analyse financière des services d'eau et d'assainissement - Comprendre pour gérer." Edition ENGREF - à paraître.

Rapport :

Guérin-Schneider, L. (2000). "Test d'indicateurs de performance des services d'eau et d'assainissement." Edition ENGREF - Interagences.

Colloques et séminaires ayant donné lieu à une intervention :

- Séminaire international "Application of Performance Indicators for Water and Sewerage Services In Europe", organisé par le Laboratoire GEA, 4-5 juin 1998, Montpellier.

- Colloque AFNOR "Apprécier la performance des services d'eau et d'assainissement - Définir des bases communes", 6 mai 1999, Paris.

- Séminaire international "Performance Indicators for Water and Sewage Services: an actual tool for better management and public regulation" organisé par Hydrocontrol, 1er-2 juillet 1999, Capoterra, Italie.

- Séminaire international "Performance indicators for water supply systems - the IWA proposal", organisé par l'IWA, 15-17 novembre 1999, Faro, Portugal.

- Colloque AFNOR "Qualité des services de l'eau et satisfaction de l'utilisateur", 8 juin 2000, Paris.

- Congrès national de la FNCCR, 26-29 septembre 2000, Toulouse.

Poster :

- Congrès mondial de AGHTM et de l'IWA, 3-7 juillet 2000, Paris.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GÉNÉRALE	1
1 <i>Le contexte : l'évolution du modèle français de gestion des services d'eau et d'assainissement</i>	1
2 <i>La question soulevée : gestion des services d'eau et régulation</i>	7
3 <i>La méthode de recherche : une articulation entre l'analyse théorique, les études de cas et la recherche-intervention</i>	8
PARTIE 1 - ANALYSE DE DIFFÉRENTS MODÈLES DE GESTION ET DE RÉGULATION DES SERVICES PUBLICS DE RÉSEAU : LA MESURE DE PERFORMANCE PEUT-ELLE APPORTER UNE AMÉLIORATION ?	11
Chapitre 1 -Mobilisation du cadre d'analyse des théories contractuelles des organisations	13
1 <i>La théorie des coûts de transaction.....</i>	14
2 <i>La théorie de l'agence ou des incitations</i>	19
3 <i>La théorie des droits de propriété</i>	22
4 <i>Conclusion</i>	24
Chapitre 2 -L'analyse du modèle français de gestion des services publics d'eau et d'assainissement.....	27
1 <i>Les spécifications du modèle français de l'eau</i>	27
2 <i>Mécanismes de contrôle et d'incitation en place</i>	59
3 <i>Un modèle qui justifie la mise en place d'une régulation.....</i>	72
4 <i>Conclusion : le besoin de nouvelles propositions pour améliorer la régulation</i>	76
Chapitre 3 -Les modèles de régulation des services publics : analyses monographiques comparatives	79
1 <i>Performance et régulation : comparaison entre trois services publics de réseau en France, électricité, télécommunications et services d'eau délégués.....</i>	79
2 <i>L'Allemagne : une gestion autonome des communes sans régulation centralisée.....</i>	98
3 <i>L'Angleterre : une gestion privatisée sous la stimulation des régulateurs</i>	110
4 <i>Le Portugal : un système mixte</i>	130
5 <i>L'Italie : une tentative de réorganisation et de régulation de services éclatés</i>	143
6 <i>Synthèse des analyses monographiques.....</i>	154
Chapitre 4 -Un nouveau modèle de régulation pour la France ?	161
1 <i>L'analyse des défaillances du modèle actuel par Jean Gatty</i>	161
2 <i>Les principes d'un nouveau modèle d'organisation, basé sur la concurrence pour la propriété.....</i>	163
3 <i>Une régulation pour encadrer la concurrence</i>	166
4 <i>Une analyse critique du modèle de Gatty</i>	167
5 <i>Les conclusions à retenir</i>	180
Chapitre 5 -Mise en perspective de la pratique et des théories : l'utilité de la mesure de performance pour la régulation.....	183
1 <i>Les principales difficultés soulevées</i>	183
2 <i>Des ébauches de solutions convergentes</i>	185
3 <i>En quoi la mesure de performance permet-elle d'aller plus loin ?</i>	187

PARTIE 2 - CONSTRUCTION D'UN NOUVEL INSTRUMENT DE RÉGULATION : LA MESURE DE PERFORMANCE PAR INDICATEURS.....	193
Chapitre 1 -Les principes fondant la construction des indicateurs	195
1 Définir les objectifs et les missions des services d'eau et d'assainissement.....	195
2 Sur quoi faire porter la régulation.....	197
3 Un système d'évaluation induisant deux formes d'incitation.....	209
4 Les caractéristiques structurelles du système d'indicateurs	210
Chapitre 2 -La démarche de recherche-intervention pour la construction des indicateurs.....	215
1 Une première base de proposition : les éléments disponibles dans la bibliographie en 1997.....	216
2 Les groupes de travail pour élaborer un nouveau panel.....	223
3 La nature des difficultés rencontrées lors de l'élaboration des indicateurs.....	232
Chapitre 3 -La mesure de performance par indicateurs : instrumentation	237
1 Le choix et la définition du panel d'indicateurs	237
2 Constituer les critères de synthèse.....	287
3 Conclusion	299
Chapitre 4 -Le test de la méthode sur le terrain.....	301
1 Les objectifs du test	301
2 Méthode adoptée.....	302
3 Le suivi de performance par indicateurs : exemple de résultats obtenus	305
4 Les principaux apports du test.....	311
PARTIE 3 - L'ORGANISATION D'UNE RÉGULATION DES SERVICES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT UTILISANT LES INDICATEURS DE PERFORMANCE.....	331
Chapitre 1 -Les degrés d'adhésion des différents acteurs à la mise en place de la régulation de la performance	333
1 Les acteurs encore méfiants face aux évolutions	333
2 Les acteurs prêts à s'impliquer dans le suivi de performance au niveau local	338
3 Les acteurs envisageant un organisme de régulation national.....	341
4 Conclusion : un processus évolutif plutôt qu'un contrôle prescriptif	347
Chapitre 2 -Les grands choix liés à l'organisation de la régulation de la performance des services d'eau et d'assainissement.....	349
1 Entre le niveau local et la centralisation : quel équilibre ?.....	349
2 Une régulation sectorielle plutôt que généraliste.....	356
3 L'indépendance du régulateur.....	359
Chapitre 3 -Les premières validations d'une organisation possible de la régulation : les leçons à tirer de l'expérience	365
1 L'organisation du suivi de performance au sein des services déconcentrés du Ministère de l'Agriculture.....	365
2 Examen des autres terrains d'application en cours.....	375
3 Conclusion	378
Chapitre 4 -Quelle organisation de la régulation se dessine ?	379
1 Deux modes d'utilisation de l'information : régulation par coup de projecteur et régulation par pseudo-concurrence	379
2 Associer quatre niveaux de régulation.....	382
3 Synthèse : proposition d'un schéma de régulation équilibrée	383

4 Prospective : l'impact sur ce schéma de régulation d'une éventuelle dissociation verticale des activités des services d'eau	388
Chapitre 5 -Les dispositifs complémentaires à la mesure de performance pour assurer la régulation	391
1 La construction de références représentatives	391
2 La sécurisation de l'information transmise.....	394
3 L'articulation avec le contrôle des moyens : la réintroduction des risques et périls via l'intéressement à la performance	396
4 Conclusion	405
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	409
1 Le constat sur le modèle actuel de gestion des services d'eau et le besoin de nouveaux outils de régulation pour les collectivités.....	409
2 Les principes de l'introduction de la mesure de performance qualitative dans la régulation.....	411
3 Un scénario de régulation pour exploiter au mieux l'usage des indicateurs de performance	414
4 Une organisation de la régulation qui reste à consolider	416
5 Les perspectives ouvertes pour renouveler les incitations dans le secteur de l'eau	418
SIGLES ET ABRÉVIATIONS	421
BIBLIOGRAPHIE.....	425
ANNEXES.....	433

Pour le public, les services d'eau et d'assainissement sont surtout synonymes, ces dernières années, de prix excessif et de pollution croissante du milieu. Certains exploitants trouvent sans doute que le secteur a déjà trop fait parler de lui.

Pourtant, le chercheur en gestion a tout intérêt à étudier ce type de crise, non pas pour l'exacerber, mais pour analyser la situation d'une manière aussi neutre que possible. Les préoccupations des usagers et de certains élus traduisent un mal réel qu'il convient de prendre en compte.

L'objet de cette thèse est donc de proposer, de manière aussi dépassionnée que possible, de nouveaux outils de gestion, au service de la régulation des services d'eau et d'assainissement par les collectivités. En apportant des éléments plus objectifs dans l'évaluation des services, le débat sera sans doute dépassionné et, nous l'espérons, plus constructif.

Il convient, avant de présenter l'objet et l'architecture de la thèse de préciser les faits marquants dans l'évolution récente des services d'eau, qui ont conduit à s'interroger sur l'efficacité de la régulation dans ce secteur

1 Le contexte : l'évolution du modèle français de gestion des services d'eau et d'assainissement

Dans le domaine des services publics, il est d'usage de parler de *l'exception française*¹. La distribution d'eau et l'assainissement n'échappent pas à la règle et le "modèle français de l'eau" fait même parler de lui à l'étranger.

Quels sont donc les caractéristiques de ce modèle ?

L'alimentation en eau et l'assainissement sont des services de première nécessité. Rattachés à un territoire, à des infrastructures de réseau, à une population donnée, ces services sont en situation de **monopole local**. Ces raisons expliquent que l'organisation en soit confiée aux responsables publics locaux : les communes ou leurs regroupements. Ceux-ci doivent veiller à la bonne mise en œuvre de ces activités, dans le respect des principes de service public (égalité, continuité, adaptabilité...) et en évitant la constitution de rente de situation.

L'organisation effective des services peut prendre en France deux formes assez différents. Le premier mode de gestion possible est la régie : la commune exerce elle-même l'exploitation du service en fournissant le personnel et les moyens. La délégation constitue le second mode de gestion. Les moyens du service sont alors, pour tout ou

¹ Voir par exemple l'ouvrage de Pierre Pougnaud, intitulé *Service Public "à la française" une exception en Europe ?* (1999).

partie, fournis par un opérateur privé qui, en échange, gagne le droit d'exploiter le service (et sa clientèle captive) pendant une certaine durée. A la différence du marché public où la concurrence est organisée de manière stricte, la délégation obéit au principe de *l'intuitu personae* (négociation de gré à gré).

"Le" modèle français cache donc "des" situations de gestion assez diverses, faisant ou non intervenir des partenariats publics/privés. **Ces diverses organisations n'ont pour seul point commun que d'être soumises, en dernier recours, à la responsabilité des élus locaux.**

Bien que le système de délégation soit relativement ancien², c'est surtout au XIX^e et au XX^e siècle que les services d'eau urbains se développent et, avec eux, la gestion privée. Le modèle français va faire ses preuves durant l'après-guerre : dans le contexte de la reconstruction, le succès du système s'exprime à travers le nombre d'infrastructures construites et l'augmentation continue de la desserte. Cette période faste va rendre possible le développement de grands groupes spécialisés dans les services publics locaux tels que la Compagnie Générale des Eaux ou la Lyonnaise des Eaux. Le rayonnement international de ces entreprises n'est pas indifférent à la diffusion du modèle de gestion de l'eau "à la française".

Pourtant, avec le début des années 90, ce système florissant va être mis en défaut. Cette crise, largement relayée par les médias et les associations de consommateurs, est également ressentie par les exploitants eux-mêmes³.

Cinq évolutions permettent de comprendre pourquoi ces tensions ne traduisent pas un simple effet de mode, mais bien d'une remise en cause du système lui-même, dans sa capacité à organiser la gestion de l'eau de manière satisfaisante.

1) L'influence du courant de pensée anglo-saxon de dérégulation

Comme le rappelle Nicolas Curien (1994), ce bouleversement des conditions techniques, réglementaires et économiques, dans lesquelles s'exerce l'activité des services publics s'appuyant sur une infrastructure de réseau, a pris naissance aux Etats Unis dans les années 70, avant de passer successivement en Grande Bretagne, puis aux autres pays membres de l'Union Européenne. La dérégulation vise à créer une concurrence accrue dans des secteurs de services à caractère commercial dont la gestion était jusque là confiée à un opérateur unique, pour des raisons historiques (monopole national d'Etat) ou pratiques (monopole naturel). Nicolas Curien souligne que trois processus se sont conjugués dans la dérégulation : privatisation (transferts de droits de propriété du secteur public vers le secteur privé), ouverture à la concurrence et enfin modification des mécanismes réglementaires mis en œuvre pour contrôler ces marchés. Ainsi il s'agit d'une "re-régulation", bien plus que d'une "dé-régulation", qui vient bouleverser les vieux modèles d'organisation.

² La première délégation dans le secteur de l'eau date de 1777 et concernait l'alimentation de la ville de Paris par les Frères Perrier. Cette première expérience se solda par une faillite.

³ Hugh Speed, directeur de la filiale anglaise de la Lyonnaise des Eaux, affirme : "In France, the scene has changed dramatically since about 1992" (1997).

2) L'impact du contexte juridique

La pression juridique dans le secteur de l'eau s'est construite en trois temps.

Tout d'abord, les exigences techniques se sont progressivement renforcées pour répondre aux préoccupations spécifiques de santé publique et de préservation du milieu.

Les directives européennes "eau potable"⁴ et "eaux résiduaires urbaines"⁵ ont été transcrites en droit français respectivement par le décret du 3 janvier 89 modifié et par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, complétée par son décret d'application du 3 juin 1994.

Ces obligations légales induisent des investissements et donc une augmentation des coûts qui s'est répercutée de manière brutale sur le prix de l'eau. J. Fialaire⁶ précise que le coût de ces réglementations était évalué, à l'origine, entre 1 050 et 1 400 F par habitants (environ 150 à 200 euros). D'après l'observatoire du prix de l'eau du Ministère de l'Economie, le prix total de l'eau⁷ est effectivement passé de 10,23 F à 15,00 F par mètre cube entre 1991 et 1995.

Cette pression réglementaire est toujours d'actualité. Non seulement les systèmes existants ne sont pas encore tous en conformité avec ces directives (retard pris sur la directive eaux résiduaires, problèmes chroniques de la pollution en nitrates dans certaines zones agricoles...) mais de plus l'Europe adopte des règles supplémentaires. La directive eau potable, en révision en 1999, va par exemple imposer l'abaissement du seuil de potabilité en plomb, ce qui devrait entraîner des travaux importants dans les réseaux existants⁸.

Le deuxième impact législatif fort est de portée politique : il s'agit des lois de décentralisation de 1982. Ces lois vont en particulier abolir les cahiers des charges types qui régissaient jusque là les délégations de service public. Comme le souligne Michel Desmars⁹, spécialiste de l'eau à la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies (FNCCR) :

"Après une période d'une quarantaine d'années de tutelle étroite de l'Etat, les collectivités ont donc soudainement retrouvé, en 1982, une totale liberté contractuelle. Mais en matière de délégation de leurs services de distribution d'eau potable, les collectivités ont appris depuis lors à mesurer les responsabilités découlant d'une liberté, dont les conséquences ne leurs sont pas toutes favorables."

Cette liberté était d'autant plus grande – et d'autant plus dangereuse – que le principe de *l'intuitu personae*, déjà cité, prévaut dans les délégations.

⁴ Directive du Conseil des Communautés Européennes du 15 juillet 1980 relative à la qualité des eaux relatives à la consommation humaine (80/778/CEE).

⁵ Directive du Conseil des Communautés Européennes du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires (91/271/CEE).

⁶ Jacques Fialaire fait une analyse pertinente des évolutions réglementaires qui ont affecté le secteur de l'eau dans les années 90 (Fialaire 1996).

⁷ Pour une analyse plus fine de l'évolution du prix de l'eau on se reportera à l'étude réalisée pour le commissariat du plan par Boistard et Guérin (1997).

⁸ D'après Le Monde, du 14 décembre 1996, l'impact est évalué à 110 milliards de francs en France (soit environ 17 milliards d'euros).

⁹ (Desmars 1999).

Introduire la mesure de performance dans la régulation des services d'eau et d'assainissement

Est-ce par inexpérience ou, plus insidieusement, par tentation d'excès de pouvoirs ? Toujours est-il que la décennie 80 a fourni un terreau fertile à la corruption dans le secteur des marchés publics et des délégations. Ces "affaires" sont remontées à la surface au début des années 90. Les cas de Grenoble (affaire Carignon) ou de Saint Etienne sont exemplaires.

Même si tous les élus ne se sont pas fourvoyés dans ces dérives, le législateur a jugé bon de mettre fin à des pratiques qui nuisaient à l'image de bonne gestion des services. **Un troisième corpus de lois est venu assainir la gestion et introduire de la transparence :**

- La loi du 29 janvier 1993, dite loi Sapin¹⁰, pose les principes d'une "procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes". Elle oblige également à limiter les délégations dans la durée (annulation des tacites reconductions).

- La loi du 2 février 1995, dite loi Barnier¹¹, oblige les maires à éditer chaque année un rapport annuel sur la qualité et le prix des services, comportant un certain nombre d'indicateurs et de données chiffrées. De plus, l'article 75 de la loi limite la durée des délégations à 20 ans (sauf conditions particulières définies par la loi).

- La loi du 8 février 1995, dite loi Mazeaud¹², introduit le principe de rapport annuel du délégataire comportant notamment "les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation [.../...] et une analyse de la qualité du service". Les Chambres Régionales des Comptes se voient ouvrir l'accès aux comptes du délégataire¹³.

Clairement ce nouveau corpus juridique institue, d'une part, un certain encadrement contractuel et, d'autre part, une plus grande transparence¹⁴. Cet objectif était d'ailleurs clairement affiché, dès le débat parlementaire : ces textes visaient à "améliorer la transparence des délégations de service public et renforcer les contrôles sur ces délégations, ainsi que sur les procédures de marchés publics"¹⁵.

Ces éléments objectifs traduisent le désir des législateurs de faire évoluer le modèle français. Mais la remise en cause prend toute son ampleur avec l'évolution de l'opinion publique et la dégradation progressive de l'image des services d'eau.

¹⁰ Loi n°93-122 du 29 janvier 1993, relative à la Prévention de la corruption et la transparence de la vie économique et des procédures publiques et son décret d'application n°93-471 du 24 mars 1993.

¹¹ Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement et son décret d'application n°95-635 du 6 mai 1995.

¹² Loi n°95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et délégations de service public

¹³ Disposition renforcée par le Conseil d'Etat en 1998 sur l'affaire opposant Saint-Dizier à la Générale des Eaux.

¹⁴ D'autres réglementations annexes introduisent également la transparence sur la facture et sur la qualité de l'eau (Arrêté du 10 juillet 1996 relatif aux factures de distribution de l'eau et de collecte et de traitement des eaux usées).

¹⁵ X. de Roux, Rapport fait au nom de la commission des lois, J.O.R.F. Doc.A.N., Xe législature, n°1782, p 5.

3) La distension du lien service public / population

Quand elle ne se heurte pas à la non-solvabilité croissante d'une partie de la population, l'augmentation des prix érode progressivement l'acceptabilité des usagers à payer.

Dominique Lorrain¹⁶, qui analyse la question des impayés et des coupures¹⁷ de services, souligne le risque : "Il y a donc l'amorce d'un problème. Si ces services en réseau représentent bien le socle de la vie en société [.../...] les entreprises de réseau vont devoir trouver des solutions techniques leur permettant de vendre ces services à tous, y compris aux groupes que la crise pousse aux marges de la société".

La contestation des usagers monte comme en témoignent des articles de presse ravageurs (dans des revues telles que "Que Choisir" ou "60 Millions de Consommateurs"¹⁸). Des associations se créent et revendiquent une gestion transparente et saine des services¹⁹.

Cette question est d'autant plus aiguë que la représentation démocratique des électeurs dans les services d'eau est largement indirecte. Sauf cas exceptionnel, les élus voient rarement leur mandat remis en jeu lors des élections en raison de leur gestion de l'eau. Lorsque la commune appartient à un syndicat, les représentants de la commune sont nommés et non élus. Dès 92, le législateur prenant acte de cet état de fait, oblige les collectivités de plus de 3500 habitants à constituer des commissions consultatives des services publics locaux (loi du 6 février 1992²⁰). Mais en 2000 le nombre de commissions effectivement créées reste faible.

Ainsi, le lien entre les usagers-citoyens et leurs services est mis à rude épreuve. La distance avec l'utilisateur va être amplifiée par un autre phénomène : la concentration de plus en plus forte des opérateurs privés.

¹⁶ (Lorrain 1998).

¹⁷ La coupure de service désigne l'arrêt volontaire de la livraison d'eau pour sanctionner des impayés. Il ne s'agit pas ici d'une interruption du service en raison de difficultés techniques.

¹⁸ Exemple de titre de dossier paru dans "Que choisir" : "Le scandale des factures d'eau", septembre 1998, n°352.

¹⁹ Loin d'être exhaustif, la liste suivante illustre la mobilisation des usagers sur quelques cas exemplaires :

- En 1992, les habitants de 44 communes dépendant du Syndicat des eaux de Basse-Ardèche (SEBA) découvrent des augmentations de leur abonnement au service de l'eau allant de 400 à 700%. Il atteint en 1998 plus de 1100F/an. Cette hausse, justifiée par un investissement à l'intérêt contesté provoque la réaction des usagers qui décident d'interrompre le paiement des factures. Ils versent alors une partie de la facture sur un compte bloqué chez huissier en attendant le résultat de leur recours devant le tribunal administratif.

- A Saint-Etienne, les usagers ont saisi à plusieurs reprises le tribunal administratif pour finalement obtenir l'annulation du prix le 29 janvier 1997.

- Le comité intercommunal des Usagers de l'eau mène la bataille contre la gestion de l'eau dans quatre villes du Var, n'hésitant pas à mettre en cause François Léotard.

²⁰ Loi d'orientation 92-125, relative à l'administration territoriale de la république, article 26, codifié dans l'article L2143-4 du code général des collectivités territoriales.

4) La pression oligopolistique croissante

Toujours durant la décennie 90, le paysage capitalistique des services d'eau évolue vers la concentration et l'activité multiservice.

Le secteur de l'eau n'échappe pas à la vague des fusions-acquisitions. Ainsi, la Lyonnaise rachète la SDEI, puis en 1997 la SAUR fusionne avec la CISE.

La restructuration dépasse le cadre de l'eau. Les groupes qui se constituent vont à la fois investir de nouveaux secteurs de service (télécommunication) et également tisser des liens avec des puissances financières (Suez avec Lyonnaise des eaux, Havas avec la Générale des Eaux). Dans une dernière évolution, la Générale des Eaux abandonne son nom pour se rebaptiser Vivendi en 1998. Un tel changement n'a rien d'anodin, Jean-Marie Messier affiche ici une politique volontaire d'abandon de la référence historique à l'eau pour se tourner vers un horizon plus large²¹.

Cette situation non seulement réduit les possibilités de concurrence, mais encore rend le contrôle plus complexe. Comment en particulier au niveau financier arriver à faire la part entre les activités strictement liées à l'eau et les autres.

François Morin, Directeur du LEREPS²², pose la question : "peut-on accepter qu'un opérateur privé soit ainsi en position de réguler ou d'influencer la quasi-totalité du secteur de la gestion déléguée de l'eau ?²³"

Les reproches adressés aux services délégués ne doivent pas faire oublier qu'un certain nombre de critiques sont également adressées aux régies.

5) Une gestion en régie non exempte de critiques

Ces dernières années, la gestion publique a soulevé de nombreuses interrogations :

- Quelle est la capacité des petites collectivités à développer des compétences techniques suffisantes ?

- Comment s'assurer que le service de l'eau ou plus précisément ses produits ne sont ni utilisés pour financer d'autres secteurs de l'activité communale, ni au contraire alimentés par les impôts ? Là encore des décisions nationales sont venues stigmatiser des dérives passées. En particulier, l'instruction comptable M49, adoptée en 1990 et appliquée complètement en 1996, oblige les communes à avoir un budget strictement séparé du budget général, équilibré sur ses ressources propres et intégrant la pratique des amortissements.

- Quelles incitations à la qualité et à la productivité existent lorsque la collectivité est à la fois juge et partie ?

²¹ Cette évolution est largement confirmée par la fusion avec l'Américain Seagram en juin 2000 et la création d'une filiale spécifique "Vivendi Environnement" en juillet.

²² Laboratoire d'Etude et de Recherche sur l'Economie, les Politiques et les Systèmes Sociaux, Université des Sciences Sociales, Toulouse.

²³ (LEREPS 1999, p 13).

Tous ces éléments concourent à montrer que, **si le système français a donné satisfaction dans un passé récent ou à l'international, il est nécessaire de se poser maintenant la question de son évolution pour améliorer son efficacité.**

2 La question soulevée : gestion des services d'eau et régulation

Si l'on cherche à améliorer les services d'eau, il est nécessaire de se poser deux questions :

- **qui est responsable de leur gestion ?**
- **quel type d'efficacité recherche-t-on ?**

Incontestablement, en France la responsabilité des services est partagée entre deux types d'acteurs : les élus, qui ont la compétence (au sens juridique) pour organiser les services et les opérateurs (publics ou privés) qui exploitent les infrastructures de manière quotidienne.

L'efficacité intègre, quant à elle, un troisième point de vue : celui de l'utilisateur, destinataire du service. Ainsi, dans une optique d'intérêt général, l'efficacité ne se chiffre pas uniquement en terme de rentabilité et de productivité, mais, de manière plus fondamentale, en terme d'externalités positives. Concrètement, il s'agit pour les services d'eau de répondre à un besoin de première nécessité et, au-delà, de satisfaire un certain niveau de confort tout en protégeant l'environnement.

Dans nos sociétés, le modèle dominant pour régler les relations économiques entre les agents et pour aboutir à l'efficacité est le modèle concurrentiel. Toutefois, dans le secteur de l'eau, le marché est confronté à des limites, sinon des défaillances.

En effet, le marché de l'eau n'existe pas puisque les opérateurs sont en situation de monopole naturel, avec des clients captifs. La collectivité ne peut organiser qu'une concurrence initiale, où les candidats s'affrontent pour obtenir la gestion du service. Mais en situation d'oligopole, l'affrontement risque d'être plutôt réduit. Il reste la concurrence potentielle (ou pseudo-concurrence) fondée sur une comparaison entre les opérateurs. Cette voie est encore peu développée en France.

D'autre part, la prise en compte de l'efficacité non financière dans un mécanisme concurrentiel pur est souvent problématique.

Face à la crise du secteur de l'eau et aux défaillances du marché, le recours à la régulation semble donc une alternative intéressante, qui sera longuement justifiée. La régulation peut se définir comme un processus alliant fixation des règles du jeu, contrôle et incitation²⁴. Elle vise à ce qu'une activité, ici la gestion des services d'eau, intègre des intérêts dont la prise en compte n'est pas assurée par le simple fonctionnement des lois de marché.

²⁴ (Rachline 1997).

La question de l'amélioration de la gestion des services devient alors : quel type de régulation est à la fois souhaitable et possible ?

A partir de ce constat, **nous chercherons à développer dans ce travail une nouvelle approche de la régulation basée, non pas sur une incitation financière, mais sur un processus de mesure des résultats du service, utilisant des indicateurs de performance.**

Pour démontrer le bien fondé de cette proposition, nous analyserons le modèle français à l'aune des théories contractuelles des organisations.

3 La méthode de recherche : une articulation entre l'analyse théorique, les études de cas et la recherche-intervention

Les théories des contrats se prêtent particulièrement à l'analyse du secteur des services d'eau : elles traitent des relations entre des agents qui choisissent d'organiser leurs échanges, en dehors du marché, autour d'un contrat, qui peut être informel. Les deux agents se trouvent mutuellement liés par des engagements sur une certaine durée. Cette situation correspond exactement à la relation entre la collectivité et l'opérateur des services d'eau. Lorsque l'opérateur est privé, le contrat est explicite. Dans le cas de la régie il est informel. Les développements de ces théories traitant d'asymétrie d'information et de contrats incomplets pourront donc être mobilisés avec profit dans le cas de l'eau.

La littérature rattachée aux théories des contrats fournit des modèles de coordination et de régulations, applicables, en particulier aux monopoles naturels de service. Ces approches constitueront le premier cadre fondamental de cette thèse.

Au-delà de l'approche purement théorique, un travail de gestion nécessite un ancrage fort sur le terrain. Williamson lui-même, dans un texte de 1976, insiste sur la nécessité de croiser les approches formelles avec des études de cas au niveau microéconomique, tout particulièrement lorsque l'on étudie la question de la régulation des monopoles.

Cette raison nous a conduit à privilégier **une analyse comparative portant sur trois services publics en France et sur divers modèles de gestion des services d'eau en Europe**. Les expériences de régulations, les effets pervers éventuellement rencontrés permettent de mieux formuler des améliorations souhaitables.

L'approche monographique est donc utile, mais elle s'avère, elle aussi, insuffisante. La recherche en gestion s'appuie couramment sur un travail encore plus opérationnel. C'est le principe de la recherche-intervention. La méthode consiste à construire et à tester, avec les acteurs du terrain, de nouveaux instruments de gestion²⁵. Il est ainsi

²⁵(Moisdon 1997).

Introduction Générale

possible de mieux cerner les besoins, de comprendre les difficultés et finalement de proposer un outil susceptible non seulement de s'intégrer dans l'organisation mais encore de la transformer pour la rendre plus efficace.

Concrètement, **la position de l'auteur, ingénieur au sein du Ministère de l'Agriculture, a permis de travailler sur la mise au point d'un outil de mesure de la performance des services d'eau, orienté vers la régulation des services par les élus.** En effet, les Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF) apportent leur appui aux collectivités notamment dans leurs relations avec les exploitants. En travaillant à la réalisation d'un logiciel destiné à appuyer les DDAF dans cette mission d'assistance, il a été possible de rencontrer les principaux acteurs impliqués dans le monde de l'eau.

Ce processus a abouti à la construction d'un outil de gestion destiné à faciliter la maîtrise des services d'eau par les élus, dans un souci de prendre en compte l'efficacité du service public. **Ce travail a permis de prolonger la réflexion sur l'organisation même de la régulation par les collectivités locales, utilisant la mesure de performance :** comment faire circuler l'information, comment susciter les incitations. Finalement, toutes ces questions débouchent sur le rôle d'un éventuel organisme de régulation plus centralisé.

L'architecture de la thèse est ainsi dessinée. En partant de la grille d'analyse des théories des contrats, la première partie analysera le modèle de l'eau français, puis le comparera à d'autres modèles. Les économistes ont proposé certaines formes de régulation applicable à l'eau, issues notamment des théories des coûts de transaction, des incitations et des droits de propriété. Ces modèles seront abordés au fil de la première partie. Certains ont donné lieu à des applications (notamment en Angleterre).

Cette analyse permettra de mieux cerner les caractéristiques du modèle français et les apports que l'on peut attendre du suivi de performance pour compléter les instruments à la disposition des collectivités.

La seconde partie sera consacrée à la construction de l'outil et à la présentation de la méthode de suivi des services par indicateurs. Cette partie sera essentiellement instrumentale et présentera le contexte de la recherche-intervention.

La dernière partie débouchera sur une vision plus globale et développera les conditions dans lesquels l'outil peut être utilisé. L'organisation générale de la régulation sera discutée pour aboutir à une meilleure coordination de la relation entre la collectivité et l'opérateur.

En conclusion, les perspectives de la mesure de performance seront dressées à la fois en terme de recherche et d'application.

