

Partie 2 - CONSTRUCTION D'UN NOUVEL INSTRUMENT DE REGULATION : LA MESURE DE PERFORMANCE PAR INDICATEURS

INTRODUCTION DE LA DEUXIEME PARTIE

La première partie a permis de cerner l'usage potentiel de la mesure de performance des services d'eau et d'assainissement pour le suivi et la régulation par les collectivités. Cette approche reste générale. Pour passer au stade opérationnel il est nécessaire de construire concrètement un instrument de gestion. C'est l'objet de cette seconde partie.

Dans un premier temps, nous allons préciser les principes qui ont présidé à la construction de cet outil (chapitre 1).

Ensuite la démarche de recherche-intervention sera présentée. Elle a permis de faire des propositions adaptées au terrain (chapitre 2).

Ce processus a débouché sur un panel d'indicateurs et sur une méthode de mesure de performance qui sont décrits dans le chapitre 3.

Enfin, ce travail a donné lieu à un test sur cinq services réels, ce qui apporte les derniers éléments de validation à la méthode proposée (chapitre 4).

Chapitre 1 - Les principes fondant la construction des indicateurs

Pour définir la notion de performance, ce chapitre s'attache d'abord à décrire les objectifs du service public : quelles sont les missions importantes dont la collectivité doit être garante ?

Ensuite, l'objet même de la régulation sera discuté : sur quoi faire précisément porter le suivi pour garantir que ces objectifs soient atteints ? En particulier, la question du contrôle des moyens ou bien des résultats doit être tranchée.

Enfin, les caractéristiques plus précises du système d'indicateurs, en tant qu'outil de suivi, seront dressées.

1 Définir les objectifs et les missions des services d'eau et d'assainissement

La production d'un bien marchand n'est que la composante industrielle d'une activité de service public qui, plus largement, vise à promouvoir l'intérêt général.

Concrètement, le service doit fournir de l'eau de bonne qualité à tous dans les mêmes conditions (récolter et traiter les effluents pour un service d'assainissement), sans reporter à plus tard les charges.

Ainsi, l'organisation des services d'eau et d'assainissement est liée à des préoccupations d'aménagement du territoire (équipements accessibles, facteurs de développement), de cohésion sociale (service universel, prix modérés), de protection de l'environnement et de santé publique. Le service doit en outre remplir les conditions d'une gestion durable.

Mais cette énumération correspond à des objectifs tellement généraux qu'il est difficile d'en évaluer concrètement la réalisation.

Il est préférable de traduire ces notions globales et imprécises en missions déterminées (cf. Figure 16). Ces missions se rattacheront elles-mêmes à des tâches identifiables, auxquelles des mesures concrètes, bases des indicateurs, pourront être associées.

LES OBJECTIFS GENERAUX

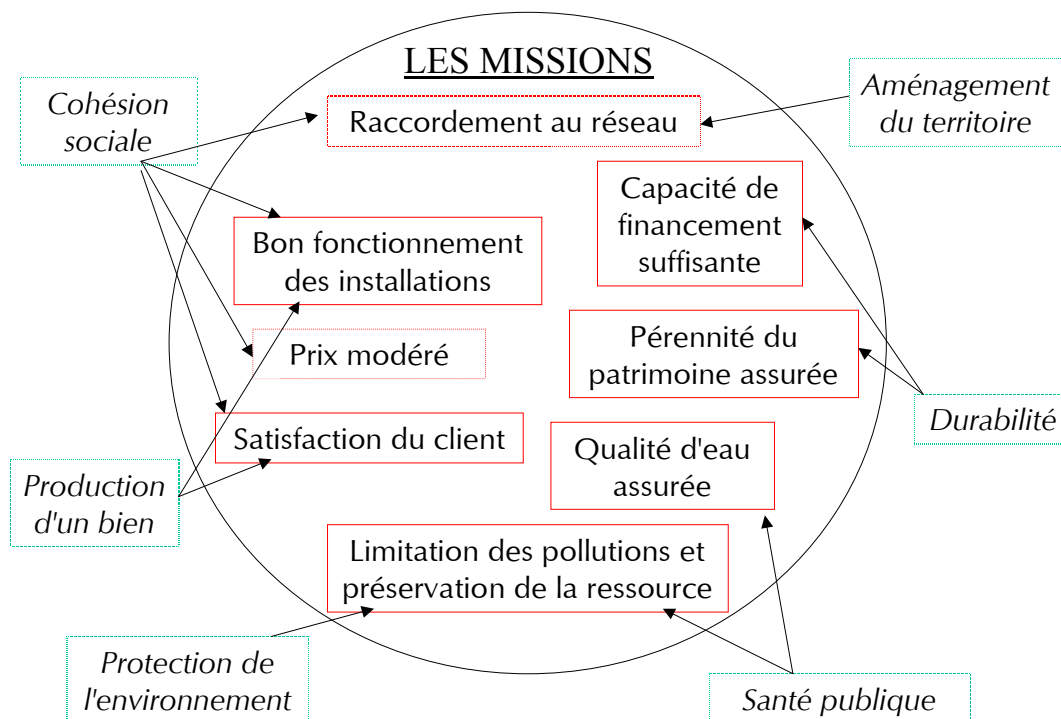


Figure 16 - Décliner les objectifs généraux en missions du service d'eau et d'assainissement

Cette figure appelle plusieurs commentaires :

- un objectif peut être lié à plusieurs missions. Par exemple, la durabilité du service est liée à la fois au maintien du patrimoine dans de bonnes conditions et à l'existence d'une capacité de financement,
- des objectifs différents peuvent être associés à une même mission du service. Ainsi, le bon fonctionnement des équipements est une condition de la continuité du service et donc de la cohésion sociale. Dans le même temps, c'est une condition de production du bien vendu¹.

La déclinaison des missions fondamentales des services d'eau laisse apparaître l'existence de **critères de synthèse** qui permettent d'exprimer à travers un nombre limité de dimensions les principales fonctions à assurer. Cette notion sera à approfondir (cf. chapitre 3, point 2, p 287).

Parmi l'ensemble de ces missions, l'une d'entre elle sera volontairement laissée de côté dans la suite du travail. Il s'agit de l'aménagement du territoire et de son corollaire, le raccordement au service. Pourquoi ?

¹ Dans le secteur de l'eau, le terme "production" désigne les installations de pompage et de traitement. Le terme se rapporte ici à un autre contexte plus général, celui des systèmes de production.

Tout d'abord parce que ce travail se situe à l'interface entre la collectivité et l'exploitant. A la différence des autres objectifs du service, l'aménagement du territoire dépend exclusivement des choix de la collectivité. Sauf dans le cas particulier de travaux de concession portant sur la réalisation de nouveaux réseaux, l'exploitant gère le réseau existant. De plus, en France, le taux de raccordement aux services d'eau potable est élevé. La connexion des abonnés non encore desservis n'est plus qu'une question marginale. C'est un peu moins vrai pour l'assainissement, mais la solution de l'assainissement autonome est souvent une alternative intéressante, volontairement privilégiée (facilité de gestion et moindres coûts).

La mission de raccordement au réseau (au sens extension du réseau) ne sera donc pas étudiée.

Par ailleurs, **la question du prix est à traiter de manière spécifique**. Le prix de l'eau est certes un domaine majeur, mais le paragraphe 2.2 montrera en quoi il doit faire l'objet d'un traitement spécifique.

Enfin, un objectif économique fondamental des systèmes de production capitaliste a été volontairement ignoré : **la recherche du profit n'est pas abordée, pas plus que la productivité**.

Le service d'eau, comme tout Service Public à Caractère Industriel et Commercial (SPIC) ne doit pas être créateur de richesses. C'est la nécessité de l'appel au privé qui crée l'objectif de profit. Il est logique de ne pas le mentionner du point de vue de la collectivité.

La question de la productivité est plus ambiguë : un opérateur public peut chercher à maximiser les résultats obtenus par une bonne utilisation des moyens disponibles.

Il y a donc un débat possible sur l'objet du contrôle : doit-il porter sur les résultats ou sur les moyens, comment peut-il prendre en compte le prix ? La question est largement discutée dans les lignes qui suivent.

2 Sur quoi faire porter la régulation

2.1 Suivre les résultats plutôt que les moyens

La régulation des services nécessite-t-elle un suivi des moyens ou bien un suivi des résultats. Cette question est fondamentale.

Par suivi des moyens on entend le contrôle des éléments matériels (ou facteurs de production) mobilisés dans la gestion du service (personnel, équipements, fournitures, infrastructures...) et son corollaire, le contrôle des coûts du service. Le suivi des moyens est donc synonyme de la décomposition analytique des charges d'exploitation et d'investissement et d'une discussion sur leur opportunité et leur montant.

Le suivi des résultats s'attache, quant à lui, non pas aux coûts, mais au respect des objectifs fixés. Il laisse l'opérateur libre de choisir les moyens à mettre en œuvre mais contrôle que la résultante de son action soit conforme aux attentes.

La Figure 17 illustre la distinction de fond entre contrôle des moyens et des résultats.

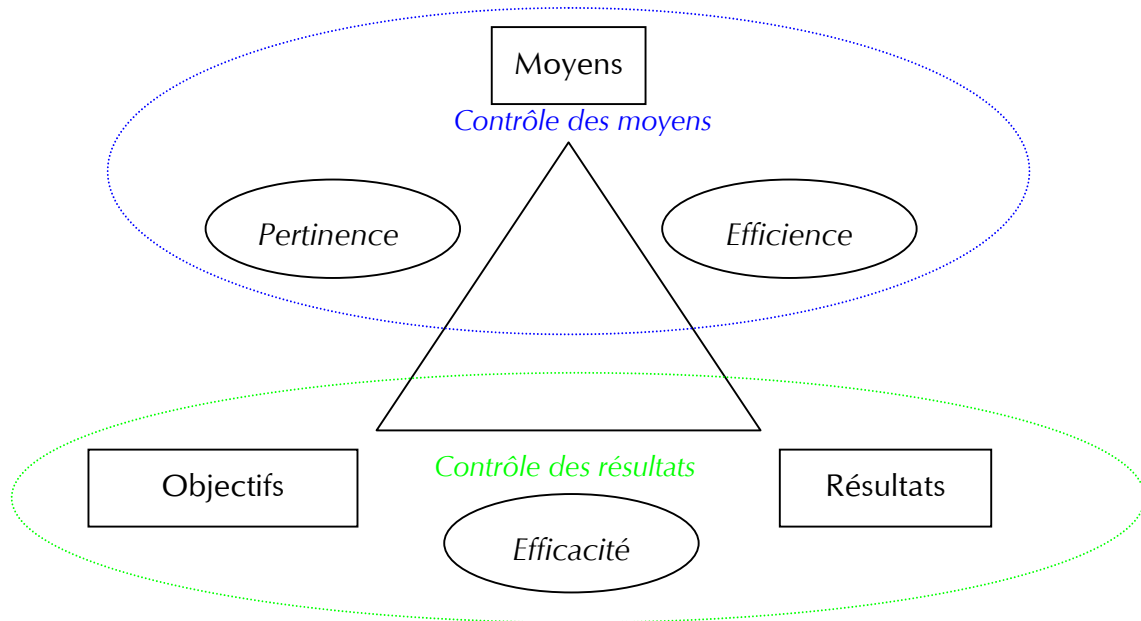


Figure 17 - Les différentes dimensions du contrôle d'une organisation

Sur quoi le contrôle par la collectivité doit-il porter pour être à la fois légitime et efficace ?

Dans son esprit, la délégation appellerait plutôt un contrôle des résultats. Nous avons déjà souligné (p 47) que le cahier des charges des délégations est un contrat d'objectifs, par opposition au marché public qui est un contrat de moyens.

Ce principe est régulièrement mis en avant par les entreprises qui revendiquent la liberté des moyens en contrepartie des risques et périls encourus.

Pourtant, jusqu'à présent, le contrôle des moyens a été privilégié, comme en atteste à la fois la littérature et la pratique.

En effet, toutes les réflexions théoriques sur la régulation par price cap ou cost supposent que le régulateur a intérêt à contrôler les moyens et à inciter le régulé à révéler ses coûts².

En France, une attitude dominante, relayée par les Chambres Régionales des Comptes ou par des experts comptables, conseillers auprès des collectivités, vise aussi à privilégier le contrôle des moyens. Aux yeux des partisans de ce type de contrôle, cette insertion dans la gestion privée d'une entreprise est justifiée : lors de la négociation

² A titre d'illustration plusieurs auteurs ont traité de cette question (Baron et Myerson 1982 ; Littlechild 1988 ; Braeutigam et Panzar 1989).

initiale, le contrat est signé sous une condition implicite de profit modéré, pour éviter la rente de monopole, jugée intolérable dans un service public. Au cours de l'exécution du contrat, il est donc normal de vérifier la réalité des charges, afin de réajuster, le cas échéant, le prix aux coûts réels.

La loi Mazeaud de 1995 a entériné ce principe avec l'obligation faite aux délégataires de produire des comptes, pour chaque service, et avec la création d'un droit d'accès des juridictions financières aux comptes des entreprises délégataires.

Cependant, dans la pratique, le contrôle des moyens pose d'énormes difficultés soulignées dans un récent article³. Ce type de contrôle se heurte à la structure même des services délégués, qui gèrent simultanément de nombreux contrats. Cette situation oblige à constituer des clefs de répartition pour les charges partagées et donc elle instaure une part de convention dans la présentation décentralisée des comptes.

Plus fondamentalement, les opérateurs, hostiles à la divulgation des charges, qu'ils considèrent comme résultant d'un savoir-faire stratégique, ont construit un certain nombre de barrages à la transparence. En particulier, sur les aspects de renouvellement, les charges affichées dans les rapports ne sont pas des charges réelles, mais de simples estimations (cf. Partie 1, chapitre 2, point 1.4.2.3, le paragraphe sur l'opportunité ex post).

En définitive, comme le constate Jean-Emile Motte (1996), Conseiller à la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées, le pouvoir de contrôle financier est plutôt un simple droit de regard. Il le restera tant qu'aucun pouvoir de sanction ne lui sera associé.

Les Chambres Régionales des Comptes ne disposent de toute façon pas du personnel suffisant pour examiner chaque année les comptes rendus financiers produits par les délégataires pour l'ensemble de leurs contrats.

Les obstacles au contrôle des moyens sont donc de plusieurs ordres :

- au départ, une information difficile à cerner (comment définir le coût et les moyens affectés au service local lorsque la gestion est globalisée ?),
- une hostilité des délégataires à se soumettre au contrôle des moyens qui va à l'encontre de leurs intérêts en tant qu'entreprises privées et qui est contraire à l'esprit des risques et périls,
- un pouvoir des juridictions financières qui se développe, mais reste d'un impact limité compte tenu de l'absence de sanction,
- une impossibilité, faute de personnel, de réaliser chaque année le contrôle des coûts sur l'ensemble des services d'eau⁴.

³ (Guérin-Schneider et Nakhla 2000).

⁴ C'est déjà cette raison qui avait amené, dans la partie consacrée à l'Angleterre, à considérer comme inapplicable la transposition directe du modèle de régulation économique de Ofwat en France.

Le contrôle des moyens est donc difficile à mettre en œuvre. Mais n'est-il pas, néanmoins, la seule voie de régulation efficace. Plusieurs éléments font penser que non.

J-E Motte, déjà cité, reconnaît lui-même que le contrôle financier des Chambres Régionales des Comptes doit de toute façon rester exceptionnel : "On voit mal, en effet, le juge examiner tous les ans les comptes de délégués" (p 663). Il préconise de réserver l'audit financier aux situations de renégociation ou d'avenant.

Certains économistes soulèvent aussi les dangers et les effets pervers induits par le contrôle strict des moyens.

Williamson⁵ montre que la spécification des moyens par le régulateur est risquée : elle demande une capacité d'expertise qui en toute logique ne peut être acquise que par celui qui opère directement le service. Autrement dit, le régulateur, extérieur au service, risque non seulement de ne pas avoir accès aux informations nécessaires, mais de plus il risque d'avoir des jugements d'opportunité mal fondés, par manque d'expérience pratique. **Cet argument s'applique aussi bien à la délégation qu'à la régie : le rôle des élus n'est pas de se substituer aux managers du service** dans les décisions de gestion internes, qui nécessitent une parfaite connaissance du contexte technique et commercial et des compétences spécifiques.

Defeuilley⁶ explique également, comme on l'a vu pour le cas anglais, que le contrôle des moyens (par price cap) risque de favoriser une stratégie industrielle de court terme, au détriment des obligations de service public.

Lorrain⁷, quant à lui, va encore plus loin que les deux économistes précédents. Il affirme que l'efficacité du système de la délégation française, vient justement du fait que le contrôle des moyens est limité.

Comme Williamson, il déclare, à propos des velléités des régulateurs à connaître le mécanisme de formation des coûts : "il n'est pas nécessaire d'avoir deux pilotes dans le même bateau ; c'est une solution socialement coûteuse qui témoigne aussi d'une certaine défiance." (Lorrain 1994, p 86)

Pour montrer les dangers d'une régulation des coûts sur chaque service, il part d'une observation simple : dans un contexte de contrôle limité des coûts, les entreprises françaises dégagent, selon lui, des marges faibles. Lorrain illustre son affirmation en présentant le rapport entre leur profit d'exploitation et leur chiffre d'affaires, nettement inférieur à celui des compagnies anglaises (cf. Tableau 21). Lorrain interprète cet apparent paradoxe en expliquant que **les entreprises sont incitées à modérer leurs prix justement parce qu'elles conservent une certaine liberté dans l'affectation de leurs moyens.**

⁵ (Williamson 1971).

⁶ (Defeuilley 1998 ; Defeuilley 1999).

⁷ (Lorrain 1994 ; Lorrain et Stocker 1994 ; Lorrain 1996 ; Lorrain 1998).

Tableau 21 - Comparaison entre taux de profit (d'après Lorrain⁸)

Profitabilité des Regional Water Companies											
	1990/91	1991/92	1992/93	1993	1994	1995	1996				
Chiffre d'affaires/ Operating profit	32,1%	33,6%	32,8%	29,7%	30,0%	32,1%	34,1%				
Source Ofwat (1996)											
Profitabilité des deux groupes français (Profit d'exploitation / chiffre d'affaires)											
P/CA	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Lyonnais des eaux	11,8%	11,1%	9,7%	11,7%	9,4%	9,0%	6,7%	7,2%	4,8%	5,3%	5,8%
Générale des eaux	7,8%	7,9%	7,9%	8,2%	8,5%	8,9%	7,9%	4,6%	4,7%	5,6%	4,7%
P/CA	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	
Lyonnais des eaux	6,3%	6,4%	6,3%	5,9%	6,3%	6,0%	7,0%	5,9%	5,4%	5,4%	
Générale des eaux	5,0%	5,6%	6,9%	nc	7,1%	8,5%	7,9%	8,0%	10,0%	8,9%	
Source : D'après Lorrain ; Rapports aux actionnaires. Comptes de la société. Pour la Générale des Eaux, l'activité recouvre à 90% le secteur de l'eau. Elle inclut également ses engagements dans d'autres secteurs où elle commence à prendre pied (le chauffage urbain, les travaux) et les produits d'immeubles, les redevances d'utilisation.											

Selon lui, les entreprises françaises acceptent de limiter leur profit à court terme pour développer leur activité (et donc leur profit) sur une longue période. Comme Dominique Lorrain l'explique lui-même :

"Le binôme "rentabilité/temps" constitue un indicateur central de la politique de l'entreprise. Dans ce cas, son problème est de parvenir à stabiliser ses marges pour mener des politiques de conquête d'autres marchés. Sur le "cœur" cela se fait en pratiquant des prix "raisonnables", car des prix "abusifs" entraîneraient la critique des politiques, la vindicte des consommateurs et des pressions des concurrents." (p 87).

Autrement dit, les entreprises accepteraient des marges faibles en France, pour consolider leur position et disposer d'un cash-flow assuré. Cette source de financement durable leur sert à investir dans d'autres pays ou d'autres secteurs, qui à leur tour amèneront des bénéfices à terme. Cette gestion mutualisée des moyens permet au final, une espérance de profit supérieure. En obligeant les entreprises à justifier de leur coût, service par service, on casse ce "cercle vertueux".

La conclusion de Lorrain va clairement dans le sens des idées soutenues dans cette thèse :

"Ces analyses conduisent à déplacer les formes de la régulation. Elle devrait moins porter sur les prix et sur les détails de chaque sous-marché. Vouloir réguler chaque marché autour de son point d'équilibre conduit à casser sa logique de développement ; de même si cette régulation se fait de façon trop stricte en reliant les résultats de chaque

⁸ (Haut Conseil du Secteur Public 1999).

Partie 2 - Instrumentation de la mesure de performance par indicateurs

exploitation au niveau des dépenses engagées. [...] La régulation devrait plutôt porter sur l'information statistique, sur la réputation, sur le fonctionnement d'une certaine compétition [...]"

Un tel raisonnement n'est bien sûr pas exempt de critiques. La principale tient au fait que la présentation que fait Lorrain des marges, soi-disant limitées, des entreprises françaises est contestable.

En effet, un rapport "profit d'exploitation sur chiffre d'affaires"⁹ faible ne signifie pas nécessairement que le prix est bas : le profit peut être amputé par des dépenses de développement (notamment à l'étranger, comme l'envisage Lorrain). Une comparaison du prix moyen de l'eau conduit à une conclusion plus nuancée sur la capacité des entreprises française à s'autolimiter : comme le montre le Tableau 22, la France reste dans le haut du panier, très proche de la Grande Bretagne d'ailleurs¹⁰.

Tableau 22 - Comparaison mondiale des Prix de l'eau

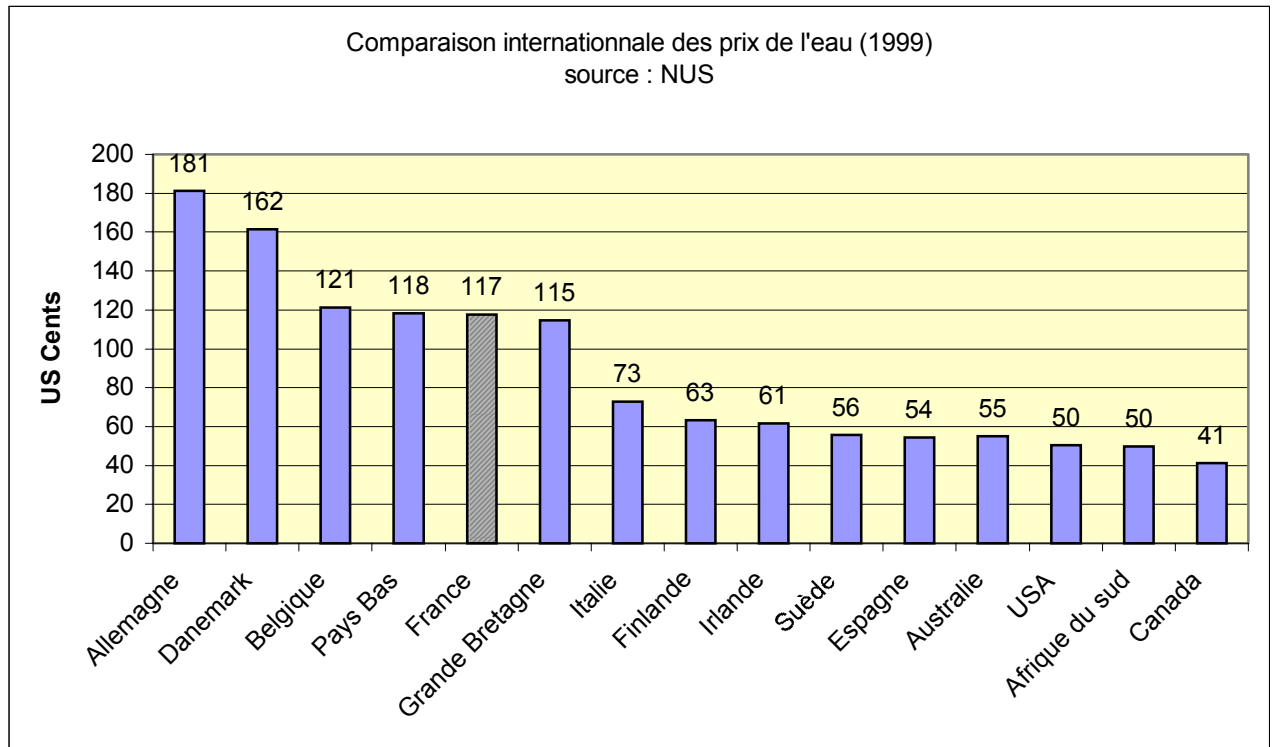
	1998 US cents	1999 US cents	Augmentation %	Taux d'inflation
Allemagne	179,84	181,09	0,69	0,6
Danemark	154,71	161,59	4,45	2,4
Belgique	121,00	121,13	0,1	0,8
Pays Bas	118,44	118,17	-0,23	2,3
France	115,96	117,49	1,32	0,4
Grande Bretagne	111,11	114,70	3,23	1,3
Italie	71,25	72,71	2,06	1,5
Finlande	64,87	63,39	-2,28	1,1
Irlande	58,55	61,48	4,98	1,3
Suède	54,22	55,56	2,47	0,1
Espagne	53,51	54,22	3,14	1,1
Australie	53,23	54,90	1,32	2,2
USA	50,76	50,47	-0,56	1,7
Afrique du Sud	45,32	49,75	9,76	8,8
Canada	39,73	41,29	4,3	1,1

Source : NUS International Water Survey, cité dans FT Newsletters - Global Water Report, 1^{er} octobre 1999 (n°81)

⁹ Pour être précis, Lorrain se situe bien au niveau des résultats de l'activité eau et non pas au niveau du bénéfice avant impôt qui incorpore les mouvements financiers en provenance des filiales ou qui ferait remonter des activités extérieures à celles de l'eau.

¹⁰ N'y aurait-il pas une certaine partialité dans la démonstration de Lorrain ? Dans une intervention publiée par l'Institut de Gestion Déléguée (2000, p 89), il cite cette même enquête NUS sur le prix de l'eau pour étayer sa théorie de l'efficacité de la régulation locale en France. Il ne mentionne cependant que les pays les plus chers (de l'Allemagne à la Grande Bretagne) auxquels il ajoute les Etats-Unis et le Canada : la vision qu'il donne est pour le moins tronquée.

Figure 18 - Comparaison internationale des prix de l'eau (NUS)



Malgré ces réserves, le raisonnement sur l'existence de certains effets bénéfiques d'une gestion globalisée par les délégataires, avec des subventions croisées reste pertinent. Il recoupe l'une des conclusions d'un travail précédant¹¹ sur l'intérêt de la mutualisation des moyens dans les délégations.

On peut certes reprocher à un tel système son manque de transparence¹². Il n'appartient certainement pas aux entreprises privées de décider seules si une péréquation entre différents services, voire entre différents secteurs, doit être opérée. Pourtant, la mutualisation a des retombées positives :

- cette gestion globalisée permet certaines économies (par effet d'échelle, mais pas seulement ; par exemple la gestion globalisée de la trésorerie permet d'éviter des emprunts et donc des charges d'intérêt),

- le fait de mettre en commun les moyens entre des contrats urbains (plus rentables) et ruraux, ou bien entre des contrats anciens (dont les investissements sont déjà rentabilisés) et récents, permet de limiter les prix dans un certain nombre de services.

Ainsi, le contrôle strict des moyens, service par service, présente plusieurs inconvénients dans le cas de la délégation. Qu'en est-il dans le cas de la régie ?

¹¹ (Guérin 1997 ; Guérin-Schneider et Nakhla 2000).

¹² Comme le suggère un article de la revue Enjeux (janvier 2000), intitulé "Finances. Vivendi a-t-il une vie après l'an 2000 ? Comment le groupe a dopé ses résultats", p 60-61.

Voir aussi un article du Monde du 14 décembre 1999 "Les bons comptes de Vivendi" de Martine Orange et Pascale Sauvage.

Partie 2 - Instrumentation de la mesure de performance par indicateurs

Le débat est différent : régulateur et opérateur sont, dans une certaine mesure, confondus, ce qui crée une suspicion vis-à-vis de la collectivité, juge et partie. Cependant, il est possible de faire la distinction entre la collectivité exploitante (représentée par son service technique) et la collectivité régulatrice (représentée par les élus). La première a toute légitimité pour contrôler les moyens, pour viser à une meilleure efficacité du service. La seconde a pour rôle de définir les objectifs du service et donc d'en suivre la bonne exécution. Pour une régie, contrôle des moyens et contrôle des résultats ont donc, tous deux, leur utilité, mais ils ne doivent être ni confondus, ni opposés.

En conclusion, une régulation basée uniquement sur le strict contrôle des moyens apparaît critiquable, quel que soit le mode de gestion. **Il semble raisonnable de conclure que la régulation pourrait utilement comporter un contrôle des résultats venant compléter celui des moyens.**

Ce débat sur le contrôle des moyens est intimement lié, voire confondu, avec le contrôle des prix.

2.2 La régulation du prix

On considère souvent que coûts et prix sont synonymes. Ces deux notions sont pourtant distinctes. Le coût représente les charges de l'opérateur, alors que le prix représente ce que l'utilisateur paye pour rémunérer le service.

Si les deux notions sont amalgamées, c'est que l'on considère implicitement que le prix doit se rapprocher du coût. **En définitive, la justification principale au contrôle des moyens est en fait la vérification du "juste" niveau de prix.**

Mais il est en fait intéressant de se poser la question du contrôle du prix indépendamment de celui des coûts : fixer, et donc contrôler le prix, durant une certaine période ne signifie pas forcément que l'on va chercher à connaître le coût tout au long de cette même période (c'est ce qui se passe en Angleterre, où les coûts sont suivis tous les 5 ans, et les prix imposés en permanence). Par ailleurs, un niveau de prix peut être jugé acceptable par l'utilisateur en deçà d'un seuil qui ne correspond pas forcément à la couverture des coûts. **Un prix bas peut être un objectif à part entière, indépendamment de toute discussion sur les charges.** Cette observation est à ce point réelle que l'Union Européenne a dû imposer le principe de la couverture des coûts du service par les usagers. Cela prouve bien que, dans de nombreux pays, le prix était moins lié à un niveau de charges qu'à l'acceptabilité sociale.

Dans cette vision, le prix apparaît donc comme un objectif, une "performance", du service d'eau à part entière. **Pourtant, il ne s'agit pas d'un résultat à mettre sur le même plan que les autres.**

Le prix s'évalue en regard d'autres paramètres. Trois rapprochements s'avèrent pertinents :

- le rapport prix / coût, qui détermine la marge dégagée par l'opérateur ou, à l'inverse, le déficit pris en charge par la communauté,
- le rapport qualité / prix, qui rend compte de l'efficacité, vue par le client,
- enfin le rapport prix / solvabilité (ou prix / acceptabilité à payer), qui est un indicateur social du service (et aussi dans une certaine mesure un indicateur de sa pérennité économique).

Le rapport prix / solvabilité, est une donnée d'ordre politique, qui dépasse l'objet de ce travail à l'interface entre collectivité et exploitant.

La discussion sur le rapport qualité / prix est intéressante. Elle permet de relativiser certains écarts de prix, correspondant en fait à des choix de niveaux de prestation différents (c'est un argument souvent avancé par les délégataires vis-à-vis de certaines régies rurales). Mais ce raisonnement ne doit pas conduire à excuser le défaut de qualité dans des services à petit prix. Il semble donc important de **connaître le niveau de prix annuel**, mais cette performance n'est pas à mettre au même niveau que la qualité de l'exploitation, la pérennité du patrimoine ou la qualité des prestations aux clients...

La question du rapport qualité/coût rejoint le contrôle des moyens qui a déjà été traité. Il n'est pas forcément légitime de contester systématiquement le prix, en dehors des périodes de négociations prévues à cet effet.

Dans le cas de la délégation, le prix n'est pas libre. Il a été fixé par le contrat lors de la négociation initiale. En phase d'exécution, la référence aux coûts pour discuter le prix ne peut s'accepter que si l'équilibre du contrat est substantiellement bouleversé. La procédure de l'avenant permet de faire face à cette éventualité. S'il peut paraître normal de prévoir des renégociations du prix à échéances quinquennales, **il n'est pas justifié de discuter de l'équilibre entre coûts et recettes sur une base annuelle**. Tout d'abord parce que l'équilibre d'un service d'eau n'a de sens que sur la durée (les investissements sont souvent répartis de manière irrégulière dans le temps) mais aussi parce que le prix négocié représente un engagement entre les parties. L'exploitant a accepté le risque de dégager une marge inférieure à celle qu'il escompte, mais inversement, il est légitime qu'il tire profit de gains de productivité qu'il est en mesure d'effectuer. En discutant annuellement le prix, l'engagement signé par la collectivité en début de contrat perd de sa force, le risque de l'opérateur augmente et va induire chez lui, en réponse, des stratégies finalement moins favorables à la collectivité (recherche d'un plus grand profit immédiat, augmentation du risque moral au sens de la théorie des contrats).

Seules les dérives importantes entre prix et coût justifient une remise en cause des clauses initiales. Une analyse tous les 5 ans semble suffisante pour repérer de tels écarts.

Il paraît donc utile de distinguer plus clairement deux périodes-clefs dans la gestion contractuelle (qui intègre au sens large les régies) : **la négociation initiale** (phase *ex ante*), durant laquelle sont définis les engagements et le prix, ajusté aux coûts

prévus, et ensuite, **la phase d'exécution du contrat** (phase *ex post*), durant laquelle il faut veiller au respect des engagements (suivi des résultats), sans remettre en cause chaque année le prix fixé.

2.3 Combiner deux types de régulation

Contrôle des moyens et contrôle des résultats présentent chacun des avantages et des inconvénients :

- Le contrôle des moyens permet de vérifier que le prix exigé n'est pas excessif et que le service dispose des infrastructures et du personnel suffisant. Mais en même temps, ce contrôle réduit la marge de liberté de l'exploitant, sans pour autant assurer que la finalité du service public est atteinte. De plus, ce type de contrôle suppose d'avoir accès aux informations ou de les reconstituer, alors que l'exploitant est souvent réticent à les donner. Cela impose un dispositif de contrôle assez lourd (analyse technico-économique approfondie du service, audit financier, etc.).

- Le contrôle des résultats laisse toute possibilité à l'exploitant d'utiliser librement son savoir-faire, et se contente de vérifier que les missions de service public sont correctement remplies. Par contre, ce type de contrôle n'assure pas que la rente de monopole soit limitée.

Il apparaît donc souhaitable de **faire converger les deux types de contrôle, en assurant à la fois la fixation du prix en relation avec le contrôle des moyens, puis le pilotage du contrat dans une optique de suivi des résultats.**

Pour cela, on peut envisager de **distinguer deux phases de contrôle**, complémentaires, mais de natures fondamentalement différentes. Cette proposition est synthétisée dans la Figure 19.

Dans une phase initiale, la collectivité va définir les objectifs du service, dont fait partie la limitation des prix. A ce titre, l'analyse des coûts est légitime car même si la reconstitution des coûts d'un service présente toujours une certaine part de conventions, elle reste le principal argument pour justifier objectivement un prix. Il est alors important que la collectivité rentre dans une discussion sur les moyens, non pas pour se substituer à l'opérateur, mais plutôt pour vérifier la cohérence avec les objectifs fixés et surtout pour être en mesure de discuter le coût total présenté. Les délégataires fournissent classiquement un compte d'exploitation prévisionnel, qui représente leur vision des charges du service. Il est important que la collectivité dispose d'une évaluation contradictoire. Le recours à des auditeurs extérieurs, capables de reconstituer les coûts du service peut alors s'avérer utile¹³. La collectivité n'a pas les moyens de réaliser un tel audit chaque année, mais elle peut se le permettre au moment de la négociation, qui n'intervient que tous les cinq ou dix ans

En cas de gestion privée, il est normal d'intégrer une marge bénéficiaire au profit de l'exploitant (à condition que son montant soit transparent et accepté par la collectivité).

¹³ Voir sur ces aspects les travaux du Laboratoire GEA sur l'expertise des services et la reconstitution des coûts (Grand d'Esnon, Galaup *et al.* 2000).

Cette phase de négociation, qui rappelons-le, s'effectue de gré à gré, débouche ainsi sur la fixation d'un prix (défini à la fois par la structure tarifaire et par la formule d'évolution, indexée sur l'inflation). **Ce prix traduit un compromis. Il n'est, en définitive, qu'indirectement lié aux coûts.** Cette phase initiale doit également porter précisément sur **le contenu attendu du service**, ce qui n'est pas toujours le cas actuellement.

A partir de là, la collectivité et son exploitant rentrent dans la phase d'exécution du contrat, qui devrait se focaliser sur le suivi des engagements fixés en phase pré-contractuelle. C'est dans ce contexte de suivi annuel que le contrôle des moyens et des coûts semble préjudiciable pour toutes les raisons évoquées. Le contrôle des prix peut alors se limiter à la vérification des clauses contractuelles : vérification de l'application de la formule d'évolution du prix, contrôle des dates de reversement de la part collectivité... Le prix devient une donnée qui évidemment intéresse au premier chef les abonnés, mais ce n'est pas une performance au même titre que les autres.

Si la négociation initiale peut s'apparenter à une situation où les protagonistes sont en opposition (chacun cherchant à maximiser ses intérêts dans la fixation des clauses contractuelles), la phase d'exécution doit normalement s'effectuer dans un contexte de collaboration, d'ajustement mutuel et de dialogue. La suspicion qui entache le contrôle des coûts peut nuire à cet esprit. La collectivité doit également veiller à ce que les autres engagements qualitatifs du service soient remplis. Les indicateurs de performance sur les résultats peuvent alors pleinement jouer leur rôle.

Ainsi, se met en place un schéma de régulation en deux temps, combinant à la fois contrôle des moyens et contrôle des résultats (cf. Figure 19).

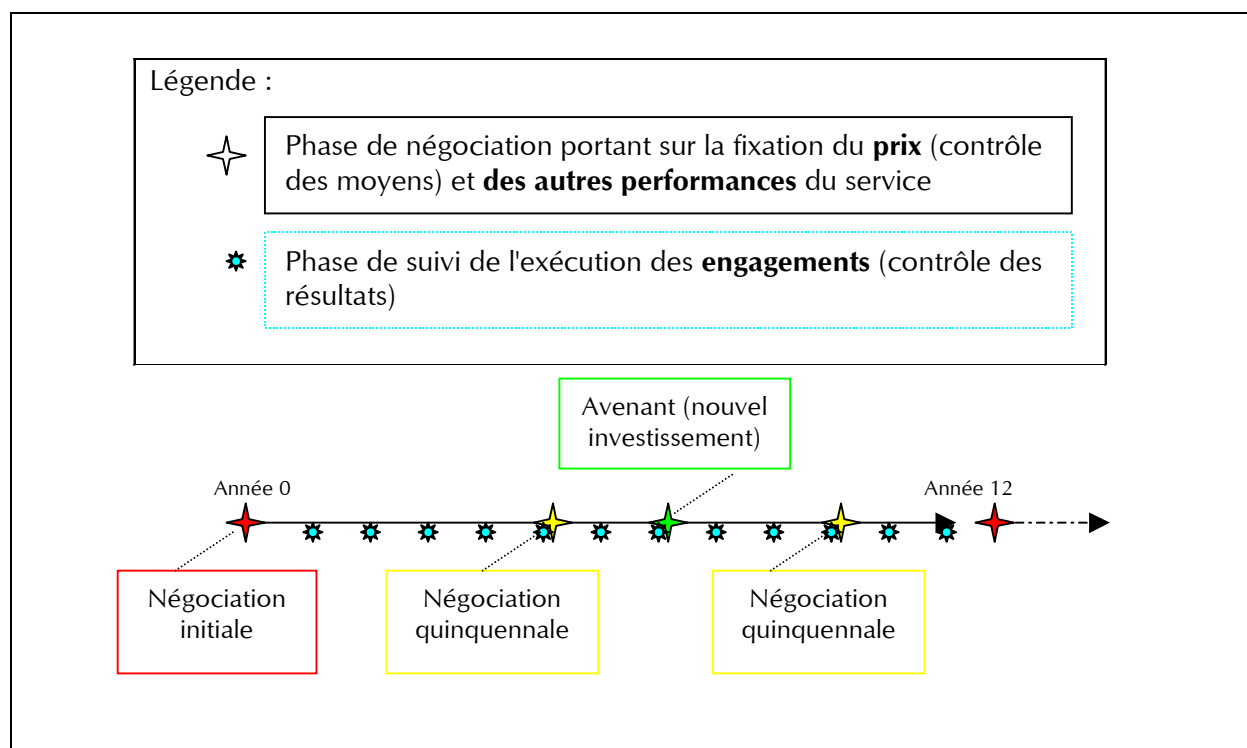


Figure 19 - Proposition sur les phases de régulation au cours de la vie d'un contrat (contrat de délégation ou lettre de mission)

Nota : Dans la Figure 19, la durée de 12 ans n'est pas choisie arbitrairement, elle correspond à la durée la plus fréquente pour les contrats signés depuis la mise en place de la nouvelle procédure de délégation (loi Sapin)¹⁴.

Notre travail ne nie donc pas l'intérêt d'un contrôle des moyens et d'une analyse des coûts, mais il tente de montrer que **ce mécanisme de régulation jusqu'à présent mis en avant dans la pratique et, dans une certaine mesure, dans la théorie, n'est ni nécessaire en permanence, ni suffisant.**

Il est donc utile de développer de nouveaux outils de contrôle des résultats, adaptés au suivi annuel de l'exécution des engagements. Cet outil de pilotage des contrats (au sens large) par suivi des résultats, pourrait venir compléter utilement des mécanismes de fixation et de négociation du prix, déjà existants.

Ce constat étant fait, la réflexion sur les modalités d'une régulation portant sur les résultats peut se poursuivre.

¹⁴ Cf. travaux du Laboratoire GEA sur l'impact de la loi Sapin (Bonnet et Grand d'Esnon 2000 ; Djeddar et Guérin-Schneider 2000).

3 Un système d'évaluation induisant deux formes d'incitation

La régulation comporte clairement deux facettes. Dans un premier temps, il s'agit de définir les règles, autrement dit de répartir les rôles, de fixer les objectifs du service public et de définir les engagements. Dans un second temps, la régulation suppose un fonctionnement rétroactif, avec un contrôle et une possibilité de corriger le fonctionnement des services d'eau en cas de divergence par rapport aux objectifs fixés.

Les indicateurs de performance peuvent être utilisés par le régulateur dans cette seconde phase, et servir à mettre en place des systèmes incitatifs.

Les mécanismes d'incitation sont au cœur de nombreux travaux dans la théorie des contrats. Les modèles mettent le plus souvent en avant des mécanismes d'incitation financiers (système de tarification, primes...).

Sans contester leur importance, **il est intéressant de considérer d'autres mécanismes permettant d'inciter l'opérateur (l'agent) à atteindre les résultats souhaités par le déléguant (le principal). L'émulation est un de ces mécanismes.**

Elle peut être obtenue par **la comparaison dans le temps** des résultats obtenus par un service donné. En suivant les évolutions, la collectivité peut inciter le service à s'améliorer.

La comparaison entre services est une seconde voie. Elle offre des perspectives beaucoup plus riches : grâce à la comparaison, des informations peuvent prendre sens, révélant des écarts aux valeurs usuellement rencontrées. C'est avec la comparaison entre services que la diminution de l'asymétrie d'information entre collectivités et opérateurs est potentiellement la plus forte. E. Sage (1999) a longuement développé cet aspect dans sa thèse.

Pourtant, **c'est aussi une voie plus difficile à mettre en œuvre et plus délicate à manier.** Compte tenu de la grande diversité des situations, la comparaison n'est possible qu'entre des services similaires. Il est donc nécessaire de définir des facteurs explicatifs prépondérants, de rassembler des données en nombre suffisant pour enfin définir des valeurs ou des plages de référence.

Les comparaisons doivent être interprétées avec précaution. D'une part, certains indicateurs peuvent prendre des valeurs qui n'ont de sens que dans un contexte donné. Par exemple, un faible taux de recherche préventive de fuites sera justifié pour un service dont les pertes sont limitées, mais le sera beaucoup moins pour un service dont le réseau perd beaucoup d'eau.

D'autre part, un écart à la "normale" doit être considéré comme un signal d'alerte et non pas comme une condamnation sans appel de la qualité de gestion. Pour confirmer les défaillances éventuelles, il sera certainement nécessaire de rentrer dans une analyse plus fine, de discuter des causes possibles avec l'exploitant.

Ces quelques précautions étant prises, l'intérêt de la comparaison inter-services reste fort. Il existe malgré tout des indicateurs relativement objectifs (délais de réponse au courrier, indice linéaire de pertes, rendement de réseau...) pour lesquels des références consensuelles existent.

Condamner la comparaison parce que, mal utilisée, elle conduit à des erreurs, reviendrait à se priver d'un outil de gestion puissant auquel d'ailleurs les entreprises sont les premières à recourir en interne avec la mise en place de benchmarking entre secteurs géographiques. Le **benchmarking**, mot d'origine anglo-saxonne désigne une méthode de gestion consistant à comparer entre eux des services ou même des entreprises d'un même secteur. Cette comparaison, effectuée généralement sur la base d'indicateurs communs, permet de repérer les organisations les plus efficaces et de diffuser les bonnes pratiques vers les services les moins performants.

Ainsi, on peut supposer que le système d'indicateurs aura de bonnes qualités pour la régulation s'il permet le suivi des évolutions et, autant que possible, la comparaison entre les services.

4 Les caractéristiques structurelles du système d'indicateurs

Les précédents trois points traitent principalement des principes fondant la construction des indicateurs :

- Les objectifs et les missions du service public donnent les axes de signification (au sens de B. Roy¹⁵), auxquels les indicateurs doivent se rattacher.
- Des indicateurs focalisés sur les résultats plutôt que sur les moyens seront adaptés à la phase d'exécution du contrat.
- Enfin, des indicateurs permettant l'incitation par comparaison inter-annuelle et inter-services semblent intéressants.

Les indicateurs doivent également remplir un certain nombre de conditions plus formelles, mais qui sont tout aussi importantes à préciser. Elles font l'objet de ce dernier point.

4.1 Les qualités des indicateurs, comme outil de mesure

D'un point de vue théorique, un système d'indicateurs doit remplir plusieurs qualités. Helena Alegre, secrétaire du groupe de travail de l'IWA sur les indicateurs de performance, distingue onze caractéristiques requises pour faire un bon système d'indicateurs¹⁶.

Selon elle, les indicateurs doivent :

- 1 - représenter tous les aspects pertinents de la performance du service, pour permettre une représentation globale du système,
- 2 - donner une traduction non biaisée de ces aspects,
- 3 - être clairement définis, avec un contenu concis et une interprétation unique de chaque indicateur,
- 4 - ne pas contenir d'indicateurs redondants,
- 5 - ne requérir que des moyens de mesure accessibles à la majorité des services (c'est-à-dire ne nécessitant pas un matériel sophistiqué et coûteux),
- 6 - être vérifiables (surtout s'ils sont utilisés par un organisme de régulation),

¹⁵ Cf. Roy et Bouyssou *op. cit.*

¹⁶ (Alegre 1997).

- 7 - être faciles à comprendre, même par un non spécialiste (en particulier par les usagers),
- 8 - être relatifs à une période donnée (le plus souvent annuelle),
- 9 - être relatifs à un certain territoire,
- 10 - être applicables à des services ayant des caractéristiques différentes,
- 11 - être en nombre aussi limité que possible, en évitant les aspects non essentiels.

Certain de ces principes sont d'ordre général et se retrouveraient dans toute approche multicritère (1, 2, 4, 11). D'autres développent la manière dont les indicateurs sont définis (3, 6, 8, 9). Les derniers sont d'ordre pratique, assurant que le système d'indicateurs s'adapte aux conditions opérationnelles d'un service d'eau (5, 7, 10).

On retrouve, formulées autrement, les conditions définies par B. Roy pour la construction de critères, avec les impératifs pratiques (intelligibilité, indicateurs calculables, universalité c'est-à-dire des indicateurs traduisant des valeurs partagées) et logiques (exhaustivité, non redondance, cohésion c'est-à-dire des indicateurs traduisant un axe de signification).

Il n'est pas toujours possible de concilier l'ensemble de ces propriétés. Toutefois, ces idées ont prévalu dans la construction des indicateurs présentés dans la suite du travail.

4.2 Des indicateurs variés mais hiérarchisés

4.2.1 Les inconvénients du critère de synthèse unique

Deux tentations se font souvent sentir en gestion :

- la première consiste à constituer des indicateurs de plus en plus synthétiques, agrégeant en un seul chiffre de nombreuses informations, l'idéal étant alors d'aboutir à l'indicateur unique, **la note globale**,

- la seconde consiste à **classer les opérateurs** les uns par rapport aux autres en utilisant ces indicateurs agrégés.

Dans le contexte qui nous intéresse, celui de la relation entre la collectivité et son exploitant, de telles méthodes risquent d'être inefficaces pour plusieurs raisons.

L'agrégation dégrade l'information. En se basant sur un condensé d'informations, rassemblées en une note unique, l'élu perd toute lisibilité sur les marges d'amélioration du service. Pour reprendre les termes de l'analyse multicritère, la gestion des services d'eau représente typiquement un cas de logique d'agrégation non compensatoire. Un mauvais résultat sur un aspect de la gestion n'est pas compensé par un bon. Par exemple, un fort niveau de pertes n'est en rien rattrapé par un fort taux de respect des délais de réponse au courrier. Avec un critère global, le régulateur est incapable de distinguer l'origine d'une note insuffisante.

D'autre part, les classements résultant d'un indicateur unique risquent d'être arbitraires. C'est particulièrement le cas sur le critère du prix pour lequel il est reconnu que la complexité technique d'un service peut justifier des écarts importants.¹⁷

Classer les services sur leur prix fait croire que prix bas est synonyme de qualité. En réalité, les chapitres qui précèdent montrent que la qualité est beaucoup plus complexe, faisant intervenir de nombreux résultats et impliquant une analyse bien plus élaborée du service.

Plus généralement, toute note de synthèse qui serait issue d'une pondération entre indicateurs risquerait de lisser les résultats obtenus, conduisant la plupart des services à rester dans une zone assez proche de la moyenne, où tout classement perdrait une grande partie de son sens.

Avec la note unique, l'information est appauvrie et le dialogue constructif impossible. **Ces raisons justifient le parti pris de construire non pas une note de synthèse, mais un panel d'indicateurs variés, couvrant l'ensemble des dimensions de la qualité d'un service d'eau ou d'assainissement.**

4.2.2 Des indicateurs variés pour une adaptation locale

La variété des indicateurs est un moyen de répondre à la diversité des situations.

L'adaptation locale est une exigence forte des élus qui voient souvent d'un mauvais œil toute standardisation, imposée par le niveau national, dans les domaines qui sont de leur ressort. Ils peuvent, en collaboration avec l'exploitant, cerner des priorités d'amélioration qui ne sont pas uniformes sur tout le territoire : sécurité de la desserte, qualité des prestations aux clients, limitation des pertes d'eau... Suivant la situation, ils choisiront les aspects méritant un suivi plus approfondi.

Les outils de mesure étant également variables d'un service à l'autre, les indicateurs ne devront pas nécessiter de systèmes de mesure et de traitement de l'information trop lourds ou trop spécifiques.

Ainsi, le panel devra non seulement couvrir différents thèmes, mais également offrir, pour chacun, un certain choix d'indicateurs, de manière à pouvoir adapter l'outil de pilotage à la fois à l'information facilement disponible, et aux priorités de gestion.

4.2.3 Des indicateurs hiérarchisés

Ajouter des indicateurs au panel disponible risque de lui faire perdre en lisibilité. Pour y remédier, deux solutions sont mises en œuvre : tout d'abord, procéder à des regroupements significatifs d'indicateurs - ce sera l'objet des critères de synthèse et des tableaux de bord - ensuite, proposer un panel organisé et hiérarchisé, de manière à guider le choix.

¹⁷ Voir par exemple le dossier présenté dans Que Choisir n°352 - septembre 1998, "Le scandale des factures d'eau", p 14-23, avec une comparaison sur 200 villes (p 16-19). Ce type de présentation polémique ne permet pas de faire la part des choses entre les différences justifiées et les abus.

Le travail de terrain auprès des spécialistes de la gestion des services d'eau a conduit à retenir trois niveaux d'indicateurs.

Le premier niveau regroupe des indicateurs fondamentaux qui, en première approximation, synthétisent le mieux les résultats du service. Ces indicateurs ont vocation à être suivis dans la majorité des cas. Leur nombre doit être nécessairement réduit (le panel final en comporte environ 15, activités eau et assainissement confondues).

Le deuxième niveau enrichit l'analyse quand l'information est disponible et lorsque plus de précision s'impose pour répondre à une préoccupation locale.

Le troisième et dernier niveau ne sert qu'accessoirement, si un intérêt ponctuel justifie un suivi régulier.

4.3 Des indicateurs partagés

Le principe d'adaptation locale ne doit pas faire abandonner l'idée d'un panel de base partagé entre les services.

L'existence d'une liste commune, au sein de laquelle les élus font leur choix pour le suivi de performance annuel, **présente plusieurs avantages.**

1) Puisque l'on vise la constitution d'un outil de dialogue, il est bon que le vocabulaire de base soit le même pour tous. L'indice de pertes doit avoir la même signification pour la collectivité, pour son éventuel conseiller et pour l'exploitant. Autant proposer une définition standardisée au niveau national.

2) La standardisation des définitions est également nécessaire pour que des comparaisons soient possibles. Des références chiffrées, issues d'analyses statistiques sur des services appartenant à des catégories suffisamment homogènes, peuvent être ainsi envisagées.

L'existence d'indicateurs communs est donc une condition pour réaliser une meilleure diffusion des informations et des compétences qui font défaut aux collectivités face aux opérateurs.

3) Enfin, la mise au point de définitions communes permet d'économiser les coûts de constitution de l'information. Tout particulièrement pour les services délégués, il est important de mesurer les mêmes informations d'un service à l'autre pour pouvoir automatiser les procédures et éviter d'avoir à adapter chaque ligne du rapport fourni aux diverses collectivités. Cet avantage existe aussi pour les conseillers, privés ou publics, spécialisés dans l'aide aux collectivités, qui auront tout intérêt à retrouver des informations cohérentes d'un service à l'autre.

Le fait de partager une liste entre le plus grand nombre de services constitue donc une condition importante pour le succès de la démarche.

Partie 2 - Instrumentation de la mesure de performance par indicateurs

En terme de construction d'indicateurs, cette préoccupation s'est traduite par la participation à des groupes de travail larges et possédant une légitimité reconnue.

Nous avons cherché autant que possible à être en cohérence avec les travaux en cours à l'AFNOR au niveau français et à l'IWA (ex-IWSA) au niveau international.

De plus, les contacts ponctuels de terrain ont toujours été croisés avec des échanges au niveau plus central, qu'il s'agisse des directions des grands groupes ou des administrations centrales des ministères concernés.

Les principes de construction de l'outil de suivi de la performance sont maintenant dressés.

Le chapitre suivant va décrire par quelle méthode de recherche, en intégrant des groupes de travail, ces principes ont débouché sur la construction d'un panel d'indicateurs.

