

Chapitre 2 - La démarche de recherche-intervention pour la construction des indicateurs

Avant d'arriver au contenu même des indicateurs (au chapitre 3), la description du processus de construction de l'outil présente un intérêt.

Cette première phase, en prise directe avec le terrain, fait partie intégrante d'une démarche de recherche-intervention¹.

Elle va conduire à analyser plus en détail les besoins des différents agents, à tester leur réceptivité à la mesure de performance et à explorer les conditions de mise en œuvre. Au fil de ce processus, les acteurs vont peu à peu s'approprier la démarche et accepter des idées nouvelles.

Ces étapes successives jouent sur les différentes dimensions d'un instrument de gestion, présentées par Jean-Claude Moisson (1997) : outil d'investigation du fonctionnement organisationnel, outil d'accompagnement de la mutation et outil d'exploration du nouveau.

Avant même l'intégration à des groupes d'experts, la recherche bibliographique a fourni un premier socle de propositions d'indicateurs. Ce chapitre commence donc par synthétiser les démarches de mesure de performance des services d'eau signalées dans la littérature, au moment où la thèse a commencé (1997).

Ensuite, seront présentés les différents groupes de travail qui sont intervenus dans la construction du nouveau panel dédié aux collectivités. Les enseignements généraux tirés de la bibliographie ont ainsi pu être adaptés à la régulation, avec le concours d'experts de la gestion des services d'eau.

Le double regard d'ingénieur et de chercheur en gestion a permis à l'auteur de jouer un rôle actif au sein de ces groupes. Nos interventions ont contribué à faire remonter de l'information (issue de l'analyse bibliographique et du croisement entre les divers groupes de travail). Ce rôle d'accompagnement méthodologique a également consisté à proposer des principes pour utiliser les indicateurs. Ce travail est allé jusqu'à la conception d'un logiciel², repris et développé ensuite par un prestataire spécialisé (modules d'analyse financière et de suivi de performance).

Le regard externe du chercheur en gestion a permis enfin d'anticiper certains effets pervers et d'envisager des réponses. Les principales difficultés qui se sont révélées au cours de la construction des indicateurs sont analysées en fin de chapitre, avec les solutions adoptées.

¹ Comme son nom l'indique, la démarche de recherche-intervention, développée notamment au CGS (Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris) et au CRG (Ecole Polytechnique) est une méthode de recherche en gestion basée sur une implication directe du chercheur sur le terrain. (Moisson 1984 ; Hatchuel et Molet 1986 ; Dumez 1988 ; Girin 1990 ; Hatchuel 1994 ; Hatchuel 1996 ; Hatchuel 1999).

² Logiciel Gestion des Services Publics, version 2, développé par Diadème Ingénierie.

1 Une première base de proposition : les éléments disponibles dans la bibliographie en 1997

L'objectif de la recherche bibliographique, première étape de la recherche, est simple : il s'agit de trouver un socle de propositions dans des travaux déjà réalisés sur le secteur de l'eau et de mieux percevoir les besoins des utilisateurs.

En 1997, les expériences de mesure de performance par indicateurs ayant donné lieu à une publication venaient principalement de l'étranger. Plus d'une quinzaine de travaux ont pu être rassemblés.

Un séminaire international, organisé en mai 1997³ à Lisbonne par l'Association Internationale des Services d'Eau (IWSA en Anglais), mérite d'être tout particulièrement signalé. Il traitait spécifiquement du thème des indicateurs de performance pour les services de distribution d'eau.

Les supports témoignant de démarches de mesure de performance par indicateurs sont variés (ouvrages, rapports, manuels de référence, communications, actes de colloque...) et traduisent la diversité des auteurs et des objectifs.

Ce chapitre fait la synthèse de l'information qui a pu être tirée de ce premier matériau, riche et diversifié.

1.1 Les différents auteurs proposant des indicateurs de performance

Le Tableau 23 présente le classement des différentes sources rassemblées, en sélectionnant les contributions les plus intéressantes. Les abréviations, utilisées dans la suite du chapitre pour désigner ces travaux, sont indiquées dans l'avant-dernière colonne.

D'autres travaux, présentés également lors du séminaire de IWSA à Lisbonne, peuvent être mentionnés pour mémoire⁴. Le contenu de ces propositions, principalement faites par des exploitants de services à travers le monde, est rassemblé dans les actes du séminaire.

Ce tableau souligne la faiblesse des propositions françaises. Les associations de collectivités sont absentes (ce qui confirme le besoin de renforcer les compétences des élus dans ce domaine). Les professionnels ne se sont engagés dans la définition d'indicateurs que très récemment avec la démarche de Normalisation de service AFNOR. La diffusion de leurs démarches de mesure de performance interne reste extrêmement limitée.

³ IWSA Workshop on Performance Indicators for Transmission and Distribution Systems, organisé par le LNEC, Lisbonne, Portugal, 5-6 mai 1997.

⁴ Voir notamment les communications de Cubillo (Espagne), de Faria (Portugal), van der Willigen (Pays Bas), Skarda (Suisse), Parson (Grande Bretagne), (IWSA 1997) et l'étude de Matos (Portugal) (Matos, Bicudo *et al.* 1993).

Tableau 23 - Les différentes sources d'indicateurs de performance des services d'eau ou d'assainissement

*Ass. = assainissement

Catégorie	Description du contexte d'utilisation des indicateurs	Source ⁵	Abréviation	Activité*
Exploitants de services	L'opérateur d'un service d'eau ou d'assainissement présente un panel d'indicateurs qu'il a généralement développé pour son propre service. Les indicateurs ont été construits en interne ou bien avec la collaboration d'un bureau de conseil externe.	Louisville Water Company (Afrique du Sud)	LWC	Eau
		Groupe de Benchmarking scandinave (Copenhague, Helsinki, Oslo, Stockholm, Gothenburg, Malmo)	BSc	Eau Ass.
		Wolfram HIRNER, Energie-und Wasserversorgung AG (Allemagne)	Hirner	Eau
Association nationale ou internationale d'exploitants	Des associations regroupant des opérateurs privés et/ou publics proposent un panel pour l'ensemble de la profession. Ces panels ne sont pas systématiquement mis en application	Malaysian Water Association (Malaisie)	MWA	Eau
		Groupe de benchmarking allemandes des 30 plus grosses compagnies (dans le cadre d'une association)	BAI	Eau
		Water Utility Partnership (Afrique)	WUP	Eau
		Association Internationale des Services d'Eau (IWSA), rebaptisée association internationale de l'eau (IWA) en 1999, suite à une fusion (démarche lancée en 1997)	IWSA	Eau
Les financeurs	Les organismes de financement internationaux (banques) ont défini des indicateurs pour évaluer les projets sur lesquels ils apportent des fonds. Les services d'eau et d'assainissement en font partie.	Guillermo YEPES, Augustina DIANDREAS, Banque Mondiale	BM	Eau Ass.

⁵ Toutes les sources citées ici ne renvoient pas à une référence bibliographique car certains documents sont de simples rapports d'activité, ou même des informations collectées lors d'entretiens à l'étranger.

Partie 2 - Instrumentation de la mesure de performance par indicateurs

Catégorie	Description du contexte d'utilisation des indicateurs	Source ⁶	Abréviation	Activité*
Les organismes de recherche	Soit sur commande, soit sur leur propre initiative, des organismes de recherche ont proposé des panels d'indicateurs pour mesurer la performance des services d'eau.	Helena ALEGRE, LNEC, (Portugal)	Alegre	Eau Ass.
		Rafaela MATOS <i>et al</i> (Portugal)	Matos	Eau
		Arun K. DEB <i>et al</i> , American Water Works Association Research Foundation (USA)	AWWARF1	Eau
		Bill KINGDOM <i>et al</i> , American Water Works Association Research Foundation (USA)	AWWARF2	Eau
		Hydrocontrol, Italie	HyC	Eau Ass.
		Margareta LUNDIN, Université de technologie de Chalmer (Suède)	Lundin	Eau Ass.
Les organismes de contrôle et de régulation	Un organisme chargé de réguler les opérateurs du secteur de l'eau met en place un panel.	Office of Water Services (Angleterre)	OFWAT	Eau Ass.
		Rapport sur la qualité et le prix du service (limité aux indicateurs du décret n°95-635), dit "rapport du maire" (France)	RapMair	Eau Ass.
Les organismes de normalisation	Un organisme, ayant une légitimité nationale dans la rédaction de standards, conduisant à des normalisations et des certifications, propose des indicateurs de performance	Association Française de Normalisation (France) (démarche lancée en 1997, non terminée en 2000)	AFNOR	Eau Ass.

Bien que les sources proviennent de pays et de continents différents, la structure des services d'eau est suffisamment proche pour que des traits communs se dégagent.

⁶ Toutes les sources citées ici ne renvoient pas à une référence bibliographique car certains documents sont de simples rapports d'activité, ou même des informations collectées lors d'entretiens à l'étranger.

1.2 Objectifs et applications des panels proposés

Les indicateurs de performance rencontrés dans la littérature recoupent trois champs d'application, suivant leur positionnement par rapport à l'exploitant du service (indicateurs internes, partagés ou externes).

1) Champ d'application **interne** à l'exploitant

Les indicateurs sont strictement destinés à l'opérateur (et souvent confidentiels). Ils vont servir d'abord au personnel technique en charge de l'exploitation de l'entretien ou de la maintenance. Ces indicateurs visent alors à **caractériser la situation technique pour régler l'action quotidienne**. Dans ce cadre, les indicateurs sont souvent pointus et mesurés sur des échelles temporelles inférieures au mois.

Des indicateurs vont également servir aux structures d'encadrement, avec cette fois-ci des données plus synthétiques, incluant les éléments financiers et souvent avec des échelles de temps plus longues (trimestre, année). Il s'agit de **recueillir les informations permettant à la direction de prendre les décisions stratégiques pour organiser l'activité de manière globale**.

La certification, notamment ISO 9000 ou ISO 14000, se rattache également à cette catégorie. L'entreprise a le choix de ses propres indicateurs. Cependant elle le fait dans un cadre conceptuel prédéfini, en vue d'obtenir une homologation sur les moyens mis en œuvre.

2) Champ d'application **partagé** entre plusieurs exploitants

Plusieurs exploitants vont mettre à profit une démarche commune.

Le **benchmarking** est une illustration de ce type d'application. Plusieurs entreprises choisissent de se comparer entre elles en utilisant le même référentiel. Cette comparaison leur permet de repérer les bonnes pratiques et de modifier leur gestion interne pour améliorer leurs résultats.

Cette démarche, très en vogue dans le milieu du management anglo-saxon, est en train de gagner de nombreux pays⁷.

Les clubs de comparaison choisissent le plus souvent de conserver la confidentialité des résultats vis-à-vis des tiers (ex. BAI) mais ce n'est pas systématique (ex. BSc).

La normalisation des services (démarche AFNOR) s'inscrit aussi dans l'optique d'une utilisation partagée : une liste d'indicateurs, relativement standardisés, est mise à la disposition de tout service souhaitant mettre en place une évaluation de son activité.

⁷ Des formations, comme celles organisées par le groupe IRR à Londres, traitent plusieurs fois par an du sujet du benchmarking et des indicateurs de performance dans le secteur des services publics.

Renato Parena, lors du colloque Paris 2000 a fait une revue des groupes de benchmarking existant à travers le monde (Parena et Smeets 2000).

Partie 2 - Instrumentation de la mesure de performance par indicateurs

3) Champ d'application **externe** à l'exploitant.

Les indicateurs, s'ils sont toujours produits par l'exploitant, sont cette fois définis et utilisés par un tiers, impliqué plus ou moins directement dans la gestion du service.

La régulation rentre dans ce champ d'application. Elle vise à garantir la prise en compte de l'intérêt général, à vérifier le respect des lois (en particulier, les règles environnementales et sanitaires) ou encore à instaurer une forme de concurrence entre les opérateurs.

L'évaluation de projet par les financeurs est une seconde illustration. Les indicateurs vont alors permettre, en amont, d'allouer les fonds en vérifiant si le service remplit les conditions jugées nécessaires. En aval, ils vont permettre d'évaluer l'efficacité du financement, en mesurant son impact sur le service.

Le Tableau 24 fait la synthèse des diverses applications possibles des indicateurs de performance pour chaque type d'utilisateurs.

Tableau 24 - Les objectifs visés par les différentes utilisations des indicateurs de performance

Catégorie d'utilisateurs des indicateurs	Objectifs visés
Les exploitants directs des services	<ul style="list-style-type: none">- Les aider dans leurs décisions de gestion- Témoigner de la qualité de leur travail face à des tiers
Les élus des collectivités compétentes pour l'eau et l'assainissement	<ul style="list-style-type: none">- Les aider dans l'organisation et la maîtrise du service (définition des services et régulation)- Communiquer avec les usagers
Les consommateurs	<ul style="list-style-type: none">- Comprendre et connaître le service qui leur est rendu
Les services de l'Etat et les autres administrations	<ul style="list-style-type: none">- Contrôler le respect des règles sanitaires, environnementales et financières- Réguler l'activité et appuyer les collectivités (pseudo-concurrence, diffusion d'informations)
Les associations professionnelles	<ul style="list-style-type: none">- Valoriser le savoir-faire de la profession- Développer les bonnes pratiques
Les financeurs	<ul style="list-style-type: none">- Allouer leurs capitaux aux demandeurs- Faire de l'évaluation de l'impact des financements sur la qualité des services

1.3 Le contenu des panels

Chacun des panels étudiés présente les indicateurs de manière organisée. Dans tous les cas le panel comporte des indicateurs de type descriptif (données de base, facteurs explicatifs...) et des indicateurs qui permettent l'analyse (ratios, évolutions...).

Quatre types de classifications ont été rencontrés. Les indicateurs sont classés :

- suivant le point de vue concerné (d'abord les indicateurs concernant les usagers/clients, puis ceux concernant l'exploitant avec la gestion interne, etc.),
- suivant les activités ou tâches de base du service (indicateurs liés au captage, au traitement, à la distribution, au service client, etc.)
- suivant la fonction concernée (les indicateurs financiers, techniques, de satisfaction des usagers, etc.)
- suivant le type d'efficacité visée (adéquation des ressources aux besoins, sécurité de fonctionnement, efficacité en terme de productivité, etc.)

En croisant toutes ces différentes approches, il est possible de présenter de manière organisée les principaux thèmes auxquels se rapportent les indicateurs des travaux analysés.

Le Tableau 25 donne ces éléments pour le cas des services d'eau. Les performances des services d'assainissement ont été moins abordées dans la littérature. Un classement similaire serait possible.

Le lecteur trouvera en annexe des actes du colloque de Lisbonne la liste détaillée des indicateurs proposés par différentes sources (IWSA 1997).

Tableau 25 - Les thèmes couverts dans la littérature par les indicateurs de performance des services d'alimentation en eau potable

Thème général et détaillé	Nature de l'information
1. Description des contraintes externes et de la structure du service	Description
Démographie	
Nature de la ressource	
Description des installations	
Description de la demande	
Comptage des volumes caractéristiques	
Autre contrainte particulière (climat, relief...)	
Caractéristiques du gestionnaire (taille, statut, activité...)	
2. Qualité immédiate de la prestation	Analyse des résultats
Les relations clientèle	
La ressource et la couverture des besoins	
Le traitement et la qualité de l'eau	
Le réseau et la continuité de la desserte	
3. La gestion de la qualité sur le long terme : pérennité et gestion patrimoniale	Analyse des résultats et des moyens
Indicateurs physiques de résultat (défaillances, pertes)	
Indicateurs de moyen sur l'entretien, le renouvellement et l'investissement	
4. L'analyse des coûts, de la productivité et de l'utilisation des moyens	Analyse des moyens
Décomposition des coûts	
Répartition du personnel	
Consommations d'intrants	
Outils de gestion utilisés (SIG, télégestion...)	
5. L'analyse financière	Analyse des résultats
Les recettes et les impayés	
Les critères financiers (rentabilité, équilibre, endettement...)	
6. L'impact environnemental	Analyse des résultats
Les rejets	
7. Le prix	Description
Tarif	
Prix moyen	
8. Autres aspects pris en compte	Analyse des résultats
La sécurité du personnel	

Globalement quels enseignements tirer de ces différentes sources bibliographiques ?

1) Elles sont en premier lieu une source d'indicateurs et de définitions pour alimenter le nouveau panel construit dans le cadre de la régulation par les élus. La bibliographie constitue ainsi une source d'expertise pour choisir et structurer le panel.

2) Elles témoignent d'une certaine réceptivité des services d'eau à la démarche de mesure. Même si l'usage ne correspond pas toujours exactement à celui qui nous intéresse, la mesure de performance existe déjà dans de nombreux services.

3) L'absence presque totale de démarche spécifiquement tournée vers la régulation par les élus locaux montre l'intérêt de développer cette voie de recherche. L'analyse présentée dans le rapport entre la qualité et le prix du service (Rapport du Maire) n'en est encore qu'au stade embryonnaire.

4) Enfin, cette revue permet de cibler des partenaires potentiels capables d'alimenter la réflexion et de constituer un ou plusieurs groupes de travail participant à l'élaboration du panel.

La recherche bibliographique s'articule donc naturellement avec la seconde phase de recherche-intervention, qui correspond à une implication directe au sein de groupes de travail réfléchissant à la mise en place d'indicateurs. Cette phase préalable a permis de constituer un premier capital d'expertise sur la mesure de performance. Elle a également été une clef d'entrée dans trois groupes de travail.

2 Les groupes de travail pour élaborer un nouveau panel

Pour aller plus loin dans la compréhension des besoins, dans la définition et le choix d'indicateurs adaptés et techniquement validés, il était nécessaire de participer directement à des travaux d'experts sur la mesure de performance des services d'eau.

Trois groupes se sont avérés particulièrement fructueux.

Les deux premiers, organisés autour de l'Association Internationale de l'Eau (ex-IWSA) et de l'AFNOR, rassemblent des acteurs diversifiés, respectivement au niveau international et français. Les enjeux de ces deux associations étaient plus larges que la seule régulation. Le troisième terrain opérationnel (Ministère de l'agriculture) est moins élargi, mais il a travaillé exactement dans l'optique de la thèse : fournir un outil aux élus pour garder la maîtrise de leur service.

Comme le montrent les paragraphes qui suivent, ces trois groupes ont permis de développer une analyse de type "recherche-intervention" : en participant au processus d'élaboration d'indicateurs de performance, il a été possible de comprendre le contexte, de développer des compétences techniques, de diffuser de l'information, de saisir les difficultés liées à l'organisation des services et, en définitive, de déboucher progressivement sur un outil.

2.1 La démarche AFNOR P15P

2.1.1 Contexte général

Thierry Guichard, directeur des services techniques de la Communauté Urbaine de Bordeaux et, à l'époque, président de l'Association des Ingénieurs des Villes de France a été à l'origine de ces travaux. En 1995, il interpelle l'AFNOR sur l'idée de **disposer d'un outil normalisé pour évaluer la qualité d'un service d'eau ou d'assainissement sur des bases plus larges que le simple prix de l'eau.**

Partie 2 - Instrumentation de la mesure de performance par indicateurs

Cette proposition a été reprise au sein du Comité d'Orientation Stratégique (COS) eau, présidé par Denis Ballay, par ailleurs Directeur de l'ENGREF. La constitution de quatre groupes, au sein d'une commission baptisée P15P, a été décidée :

- GT1 sur le service à l'utilisateur,
- GT2 sur la gestion d'un réseau d'assainissement (collectif),
- GT2 (bis) sur la gestion d'un réseau d'assainissement autonome,
- un groupe terminologie pour donner les définitions communes des termes importants.

En 2000, allaient suivre deux autres groupes :

- GT3 sur la gestion d'un service d'eau potable,
- GT4 sur la gestion des stations d'épuration.

2.1.2 Les membres du groupe et les enjeux

Les délégués se sont rapidement mobilisés pour participer à ces groupes. Ils étaient bien sûr concernés au premier chef en tant qu'exploitants. Leur expertise justifiait pleinement leur présence. Ils ont assuré la direction des groupes GT2,3 et 4.

Toutefois, pour eux, l'enjeu dépassait le simple intérêt technique. Dans un contexte où la concurrence tend à se développer en France et surtout à l'étranger, les grands groupes français ne pouvaient rester indifférents à une démarche qui allait déboucher sur la normalisation de leur activité. Ils avaient tout intérêt à ce que le référentiel issu de ce processus corresponde à leurs propres pratiques. La normalisation fournit un avantage concurrentiel à ceux qui peuvent s'en prévaloir. Mieux valait donc construire la norme que la subir. La perspective de voir ces textes proposés à l'instance de normalisation européenne ne faisait que renforcer l'intérêt stratégique d'une implication forte dans la P15P.

Il faut également noter la présence des **associations de consommateurs**, dont la participation à une norme constitue plutôt une exception⁸. Ils ont assuré la direction du groupe GT1, consacré au service à l'utilisateur. Leur impact a été considérable : cette norme se présente sous une forme beaucoup plus novatrice que les autres. Elle focalise, dès les premières parties sur les attentes des usagers pour les services (résultats) et non pas sur les bonnes pratiques à mettre en œuvre (moyens). Les procédures à mettre en place ne sont évoquées qu'à titre d'exemple.

Au contraire, dans les normes pilotées par les exploitants, les premiers chapitres décrivent des tâches à remplir et n'évoquent les résultats que de manière incidente, par la proposition d'indicateurs de performance.

La participation des **collectivités** a été plus réservée, bien qu'elles aient été indirectement à l'origine de la démarche, à travers Thierry Guichard. Certes des collectivités étaient présentes à titre individuel (régie de Strasbourg, communauté urbaine de Bordeaux...) mais l'Association des Maires de France (AMF) est longtemps restée absente des discussions. Seule la FNCCR, association plus directement impliquée dans la gestion des services d'eau, a été régulièrement représentée.

⁸ Comme en attestent les propos d'Alain Jounot, responsable des programmes eau et assainissement à l'AFNOR (AFNOR 2000).

Cette relative méfiance des collectivités face au processus de normalisation des services d'eau peut s'expliquer par une double crainte :

- se voir imposer une norme nationale qui les dépossède de la compétence locale d'organisation des services,

- être contraintes de supporter des charges supplémentaires pour respecter de nouvelles obligations ce qui, à l'instar des normes sur la qualité d'eau, risquerait de faire augmenter les prix.

Pour répondre à ces craintes, la norme a été rédigée dans un esprit de totale liberté d'application : l'aspect indicatif des recommandations est souligné dès l'introduction. Les listes d'indicateurs ne sont que des propositions et ne sont jamais présentées comme obligatoires. Il est même recommandé d'effectuer un choix parmi eux sans chercher à les appliquer tous.

Devant ces éléments, l'AMF a, en définitive, avalisé la démarche dans la phase d'enquête publique.

Les administrations de l'Etat étaient également représentées avec différents ministères (environnement, agriculture, équipement, intérieur) et avec les Agences de l'Eau. Leur principale préoccupation consistait à garantir que la norme soit en cohérence avec les réglementations et les démarches existantes ou en cours d'élaboration au sein de ces administrations. Ainsi, les Agences de l'Eau ont proposé des indicateurs déjà en usage chez elles, le Ministère de l'Environnement a exigé l'utilisation de notions définies dans la réglementation (par exemple, remplacement du terme assainissement "autonome" par assainissement "non collectif" dans le groupe GT2 bis).

Enfin, un dernier type de participants a pris part aux discussions : il s'agit de **chercheurs** dans le domaine de la gestion des services d'eau, avec notamment le CERTU du Ministère de l'Équipement et le laboratoire Gestion des Services Publics du Ministère de l'Agriculture. C'est aussi à ce titre, que l'auteur a représenté⁹ le laboratoire Gestion de l'Eau et de l'Assainissement (GEA) à la P15P.

2.1.3 Les résultats

La forte implication aux travaux de la P15P présentait plusieurs intérêts :

- La présence de l'ensemble des protagonistes impliqués dans la gestion des services d'eau faisait de la P15P un formidable point d'observation des attentes et des stratégies de chacun, pour comprendre les enjeux autour de la mesure de performance.

- Les travaux de la P15P ont abouti à définir des lignes conductrices. Elles proposent, au moins dans leurs principes généraux, des indicateurs pour mesurer les résultats d'un service. A ce titre, les normes ont alimenté directement le panel destiné à la régulation.

- La contribution a été réciproque : en tant que spécialiste de la mesure de performance, nous avons pu apporter des suggestions et faire introduire certains aspects dans la rédaction de la norme.

⁹ Nous avons été fortement impliqués dans le processus d'élaboration de la norme (participation aux réunions du groupe GT1 usager et GT2 réseau d'assainissement collectif (les aspects d'assainissement autonome étant plus éloignés de la problématique traitée), co-organisation de deux colloques.

- Enfin, les réunions de l'AFNOR ont permis de diffuser les résultats développés dans le cadre du laboratoire. La cohérence avec le processus de normalisation donne une plus forte légitimité et surtout deux colloques¹⁰ ont donné l'occasion de présenter la mesure de performance, dans une optique de régulation, à un plus large public, associant collectivités, délégataires, consommateurs, administrations et journalistes.

Observer, utiliser, contribuer et diffuser ont donc été les maîtres mots de notre implication à la P15P.

Tout ce processus a débouché sur une complémentarité entre la démarche AFNOR et cette thèse. Le besoin d'indicateurs pour suivre la performance et communiquer vers les élus et les usagers a été confirmé. Une grande partie des indicateurs présentés dans les normes ont été repris¹¹.

Il faut parler de **complémentarité et non de recouvrement** car plusieurs éléments distinguent malgré tout les deux démarches.

1) Les objectifs de la régulation ne représentent que l'un des aspects pris en compte à l'AFNOR.

Les participants représentaient des intérêts diversifiés. Les indicateurs sont certes, pour une part, destinés aux usagers et aux collectivités régulatrices, mais ils sont aussi tournés vers la gestion interne des exploitants.

Sur certains points, comme par exemple la publication d'indicateurs financiers issus de la comptabilité interne¹², les lobbies ont joué de leur influence.

Cet exemple montre que le processus de normalisation, basé sur le volontariat, ne permet pas toujours une représentation équilibrée des différents groupes d'influence. Si certains de ces groupes sont trop forts, l'intérêt général et la cohésion ne sont pas préservés. On retrouve l'illustration concrète des observations de l'Ecole de Chicago sur la capture du régulateur (Stigler 1971).

2) Bien qu'ils s'en défendent, les délégataires ont poussé la norme vers la définition de moyens et non pas simplement de résultats.

Les groupes dirigés par les délégataires énumèrent non seulement un certain nombre de résultats à atteindre, mais aussi des tâches d'exploitation à effectuer (par exemple, surveillance, entretien réparations, régulières). Cette ambivalence traduit une ambiguïté présente chez les délégataires : pour eux, la fixation des moyens est à proscrire lorsqu'elle porte sur les coûts ou sur l'affectation du personnel, mais elle est à

¹⁰ (AFNOR 1999 ; AFNOR 2000).

¹¹ En juin 2000, une première phase de normalisation a abouti. La norme usager est adoptée, les normes réseau d'assainissement sont en voie de l'être. Une deuxième série de normes, sur la gestion d'un système de traitement et la gestion d'un service d'eau potable, est en cours d'élaboration.

¹² Le débat stratégique sur la garantie de renouvellement se retrouve derrière ce point. Malgré les interventions répétées de la FNCCR, les délégataires ont toujours refusé d'inscrire une obligation claire d'information comptable. La rédaction finale (au stade de la seconde enquête publique GT2) fait référence non pas à la "comptabilité" du service, mais à "l'économie" du service. La nuance est importante car elle entérine la production des comptes rendus financiers suivant le modèle du SPDE.

rechercher lorsqu'elle porte sur les pratiques. L'objectif est clair : permettre que leurs méthodes soient érigées en bonnes pratiques et deviennent une référence.

Bien évidemment, cet objectif diverge de celui de la régulation.

3) La norme donne un cadre général qui n'est pas applicable tel que.

Les nombreux indicateurs mentionnés dans la norme sont décrits de manière succincte. Les définitions, quand elles font l'objet d'une annexe, restent générales et ne font référence à aucune méthode de mesure précise. De même, aucune valeur n'a été fixée pour les seuils d'inacceptabilité.

Cette rédaction est justifiée par le désir de garder une souplesse d'application locale et pour ne rien retirer aux prérogatives des collectivités.

La norme n'a tout simplement pas vocation à figer des références dans un domaine où, à la fois, les moyens de mesure et les priorités locales divergent et où il n'existe qu'une expérience limitée en terme de valeur à atteindre.

Mais lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre la mesure de performance, il devient nécessaire de se fixer des définitions précises, des valeurs de référence et des procédures de mesure.

En conclusion, la norme ne se suffit donc pas en elle-même pour mettre en place le suivi de performance. **Il y a place pour un travail de sélection des indicateurs, visant spécifiquement la régulation, et pour la définition précise de ces indicateurs.** C'est ce qui est fait dans cette thèse.

2.2 La démarche IWSA/IWA

Un second groupe de travail a occupé une place importante dans la réflexion sur les indicateurs de performance. Il s'agit du groupe de l'Association Internationale des Services d'Eau (AISE, ou en anglais, IWSA). A partir de 1999, ce groupe de travail a pris le nom d'IWA en raison de la fusion de l'IWSA avec une autre association (IAWQ) pour créer l'International Water Association.

2.2.1 Contexte général

Cette association internationale regroupe à la fois des entreprises, des institutions et des individus intéressés à la gestion des services d'eau et d'assainissement.

Des commissions, elles-mêmes sous-divisées en groupes de travail, rassemblent des experts. Les travaux sont alimentés par les contributions des membres du groupe et validés lors de séminaires plus largement ouverts.

C'est dans le cadre de la commission "exploitation et maintenance" ("operation and maintenance committee"), dirigée à l'époque par le Dr Wolfram Hirner, directeur des services urbains (eau, chauffage et transport) de Nuremberg, qu'a été créé un groupe de travail indicateurs de performance ("task force performance indicators"). Ce groupe,

mené par le Dr Helena Alegre, chercheur au LNEC à Lisbonne, ne s'est intéressé jusqu'en 2000 qu'aux services d'eau potable¹³.

Ces travaux sont liés à ceux de deux autres groupes de l'IWSA, le groupe benchmarking et le groupe financier.

2.2.2 Les membres du groupe et les enjeux

Dans leur grande majorité, les personnes présentes étaient issues de compagnies d'eau. Toutefois, le groupe rassemblait également des régulateurs (Ofwat, régulateur public des services de Buenos Aires), des ingénieurs indépendants, consultants dans le domaine de l'eau, des financeurs (banque mondiale, banque Européenne d'investissement) et des chercheurs. Les membres de ce groupe ont donc tous un degré de compétence élevé (technique ou financier). Les usagers n'étaient pas directement représentés.

Les grandes compagnies françaises se sont peu impliquées, tout au long du processus. Cette attitude a été interprétée de la part du groupe comme une volonté des compagnies françaises, dominantes dans le secteur, de préserver leur savoir-faire et comme la manifestation d'une certaine culture du secret en France.

La composition du groupe entraîne la prédominance du point de vue de l'exploitant. Les indicateurs sont orientés vers la gestion interne ou le benchmarking inter-entreprises.

Toutefois les autres utilisateurs potentiels (notamment l'utilisateur et le régulateur externe) ne sont pas complètement écartés : le groupe a considéré que la même liste pouvait alimenter l'ensemble des démarches, l'importance seule des indicateurs variant avec les utilisateurs.

2.2.3 Les résultats

Les discussions ont peu à peu débouché sur la rédaction d'un document technique et financier rassemblant par grands thèmes des indicateurs de performance des services d'eau potable¹⁴. Ces indicateurs sont hiérarchisés et surtout, sont définis de manière précise. Leur mode de calcul est précisé, à partir de données de base, elles-mêmes définies en annexe.

Ce document représente une contribution d'un haut niveau technique, faisant la synthèse des réflexions d'experts. Des domaines aussi variés que la définition des fuites ou la décomposition des coûts sont abordés.

Chaque fois que possible, les définitions de l'IWSA ont été reprises dans la thèse, ce qui consolide la légitimité du document.

La production de l'IWSA présente le mérite de faire la synthèse entre des visions d'origines variées. Cette approche permet de prendre du recul par rapport à la pratique

¹³ Un travail similaire sur l'assainissement vient de commencer, sous la direction de Rafaela Matos, chercheur au LNEC.

¹⁴ (Alegre, Hirner *et al.* 2000).

française. Par exemple l'emploi du rendement, indicateur exclusif de l'état du réseau en France, a pu être discuté et remis en cause grâce à ces contributions extérieures.

Les discussions sur l'usage possible des indicateurs pour les consommateurs et le régulateur externe ont également alimenté notre travail.

En juin 2000, la phase de définition des indicateurs est terminée. La phase de test et de mise en application est en cours¹⁵. Par ailleurs, un travail similaire sur les services d'assainissement sera lancé courant 2000.

La phase d'application sera particulièrement instructive. Déjà à travers les premiers séminaires, **plusieurs réactions ont été significatives sur l'organisation et l'utilisation de la mesure de performance :**

- Le rôle de l'outil informatique standardisé dans la diffusion des indicateurs est apparu central¹⁶.

- Plusieurs exploitants se sont montrés réticents au principe de benchmarking, conduisant à la divulgation d'informations stratégiques. Il semble que ce type de démarche ne puisse se mettre en place que dans un contexte de confiance et d'intérêts partagés. L'exemple du groupe de benchmarking scandinave, présent dans le groupe est, à ce titre, parlant. Il regroupe des services de gestion publique qui ont trouvé un moyen de valoriser la qualité de leur gestion en se comparant mutuellement. L'intérêt stratégique commun (se préserver d'une privatisation) a été déterminant.

- D'autres directeurs de services, acquis à la mise en place des indicateurs (comme celui du Service des eaux de Nuremberg) se heurtent à la difficulté pratique de mettre en place les procédures de mesure. Les informations existent sur certains aspects (par exemple fuites, interventions de réparation) mais sont encore loin de recouvrir l'ensemble des indicateurs cités dans le document IWSA. La démarche suppose la mobilisation non seulement de la direction mais aussi de chacun des maillons hiérarchiques, jusqu'au terrain.

Globalement, le groupe de l'IWSA a donc apporté une contribution technique sur le choix et la définition des indicateurs, mais aussi des éléments de réflexion sur leur application.

¹⁵ Afin de faciliter l'utilisation des indicateurs par les exploitants, un laboratoire espagnol de l'Université polytechnique de Valence (Travaux de Enrique Cabrera Rochera et de Ramon Dolz Mella) a assuré le développement d'un logiciel directement issu du document de l'IWSA assurant une automatisation des calculs. Ce logiciel va être utilisé dans une dizaine de collectivités à travers le monde pour valider la méthode sur le terrain.

¹⁶ Une première version du logiciel de calcul des indicateurs a été présentée par l'université de Valence (Espagne) lors du séminaire de novembre 1999.

2.3 La démarche associant le Laboratoire GEA et le Ministère de l'Agriculture

2.3.1 Contexte général

Les deux précédents groupes de travail présentaient le mérite d'être déjà constitués et d'apporter des éléments constructifs à la mise en place d'indicateurs. Toutefois, ils ne répondaient que partiellement à l'objectif de notre travail : développer un outil de mesure de performance destiné spécifiquement à la régulation par les collectivités.

Nous avons donc mené notre propre démarche avec pour but de constituer un nouveau réseau de réflexion et de proposition et de déboucher sur des applications pour les collectivités.

Deux voies ont été privilégiées :

- développer des contacts européens, à travers des visites d'études à l'étranger et par l'organisation d'un séminaire sur le thème des indicateurs à l'usage des élus rassemblant des témoignages de différents pays. Ce séminaire s'est tenu à l'ENGREF en mai 98 et a été suivi d'une seconde rencontre en Italie en juillet 99 (organisée par Hydrocontrol).

- développer des contacts en France auprès de différents types d'acteurs (exploitants privés et régies, collectivités, services du Ministère de l'Agriculture et de l'Environnement, Agences de l'Eau).

Très vite, il est apparu que le Ministère de l'Agriculture, auquel l'auteur appartient statutairement en tant que fonctionnaire Ingénieur du GREF, offrait un champ d'application approprié.

2.3.2 Les membres du groupe et les enjeux

2.3.2.1 Le réseau de consultations initiales

Un premier noyau de contacts européens a été amorcé lors du séminaire IWSA de Lisbonne (1997), puis étoffé par des contacts liés lors de visites à l'étranger¹⁷. Encore une fois, la diversité des regards a été un atout. Des praticiens et des chercheurs ont apporté leurs compétences techniques ou leurs connaissances sur la régulation économique.

Au niveau français, les contacts ont également été diversifiés :

- Les délégués ont été mobilisés, avec des interlocuteurs à la fois sur le terrain et au niveau des sièges¹⁸.

¹⁷ Des visites en Angleterre, Allemagne, Italie et Portugal ont permis de rencontrer notamment : Deryck Hall de l'OFWAT, Antonio Massarutto, économiste de l'université de Milan, spécialiste de la régulation des services d'eau en Italie, Carla Tore, chercheuse au centre italien Hydrocontrol et Francisco Nunes Correia, spécialiste de l'organisation des services d'eau au Portugal.

¹⁸ Pour mémoire :

- à la Lyonnaise, notamment Jean-Luc Trancart, directeur Clientèle et Alain Gentil, responsable qualité au siège, les services régionaux et locaux de la Lyonnaise sur Béziers, de la SDEI (filiale), sur Marseillan (Hérault) et de la SEE (filiale) sur Evry (Essonne),

- à la Générale (devenue Vivendi), Dominique Olivier, directeur technique et Yvon Mogno, directeur des relations contractuelles avec les collectivités au siège, et au niveau décentralisé avec la SEVESC (filiale basée sur la zone de Versailles),

- à la SAUR-CISE, les services régionaux basés à Montpellier.

- Les collectivités ont aussi participé aux échanges¹⁹.
- Des entretiens avec des experts indépendants intervenant auprès des collectivités ont également été mis à profit²⁰.
- Les administrations d'Etat (agriculture, équipement, environnement, économie, santé²¹) ont apporté leur expertise.

Enfin de nombreux échanges avec le milieu de la recherche française ont complété ce panel²².

2.3.2.2 Le groupe de travail du logiciel GSP

Parmi l'ensemble de ces contacts, un réseau s'est révélé particulièrement constructif. Il s'agit d'un groupe d'ingénieurs du Ministère de l'Agriculture qui travaillait sur le développement d'un logiciel, baptisé GSP (Gestion des Services Publics), adapté aux missions de conseil et d'assistance aux collectivités. Une première version de ce logiciel, visant à rédiger, au sein des DDAF, le rapport sur la qualité et le prix des services pour les maires, avait déjà été élaborée en 1997 en collaboration directe avec le Laboratoire GEA.

Le FNDAE, maître d'ouvrage du logiciel, avait décidé de renforcer les fonctionnalités du logiciel pour en faire un support complet aux missions de conseil en plein développement dans un contexte de modernisation de l'ingénierie publique.

L'appui aux collectivités pour le suivi d'affermage mais aussi pour la gestion des régies faisait partie des objectifs visés. **Le rapprochement avec nos travaux sur le suivi des services était direct.**

2.3.3 Les résultats

Ces deux réseaux (contacts initiaux et réseau logiciel GSP) ont offert un riche creuset de recherche.

Les consultations ont permis de rassembler de nombreux avis pour faire émerger des propositions et en tirer une synthèse, aussi consensuelle et étayée que possible.

¹⁹ Des entretiens ont été menés notamment avec le service contrôle de gestion de Montpellier, le service chargé du suivi de délégation de Bordeaux, les régies d'Amiens et de Saint Nazaire et la FNCCR.

²⁰ Parmi eux : Xavier Mattarand (avocat), Jacques Michel (ex-exploitant, spécialisé dans l'expertise des services), Jean-Michel Moreau (ordre des experts comptables), Guy Prevost (expert comptable, associé à nos travaux sur l'analyse financière des services d'eau).

²¹ Plus précisément, il s'agit des services suivants :

- de nombreux Ingénieurs des Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF) spécialisés dans le conseil aux collectivités et le suivi d'affermage,
- la Direction Générale de l'Ingénierie Publique, le FNDAE, le Conseil Général du GREF du Ministère de l'Agriculture, le Bureau de la Planification et de l'Economie de l'Eau du Ministère de l'Environnement et les Sous-Directions de la Veille Sanitaire et de l'Eau du Ministère de la Santé,
- les services d'études économiques des Agences de l'Eau,
- les missions d'expertise économique Languedoc et PACA, du Ministère des Finances,
- les services d'études économiques des Agences de l'Eau (notamment Seine Normandie et Artois Picardie,
- des Services de l'Action Sanitaire et Sociale et la Direction de l'eau du Ministère de la Santé.

²² Ces laboratoires sont le LATTIS de l'ENPC, le Laboratoire GPS de l'ENGEES, le CEMAGREF de Bordeaux et d'Anthony, le LAMETA de l'Université d'économie de Montpellier, le CETE d'Aix et le CERTU (Ministère de l'Équipement) et évidemment le CGS, laboratoire du directeur de thèse.

Des nombreuses interviews, menées surtout en début de recherche, ont permis de mieux définir la notion de "qualité des services" et de sélectionner progressivement les indicateurs à retenir (recours à un questionnaire, diffusé auprès d'experts pour choisir et hiérarchiser les indicateurs).

Enfin, la participation au groupe de travail du logiciel GSP a permis d'affiner les propositions, de structurer le panel (liste hiérarchisée d'indicateurs et critères de synthèse) et surtout de donner aux concepts théoriques, présentés en première partie, un support concret à travers un outil informatisé, destiné à être utilisé pour le suivi des services par les DDAF. Cette expérience sera détaillée dans le troisième partie (chapitre 2, point 2.3.2.2, p 231).

En conclusion, tout ce processus a permis de proposer une méthode, de la valider sur le terrain, d'observer les réactions et d'arriver à des applications.

L'adhésion d'acteurs importants du secteur de l'eau en France²³ a été obtenue, offrant ainsi une légitimité nationale à ce travail.

Enfin, d'un point de vue organisationnel, les rencontres diversifiées et les applications ont rendu possible une analyse fine de l'organisation du secteur de l'eau. Les intérêts ou les réticences des différents acteurs ont été sondées. Ces observations se sont révélées capitales pour la troisième phase du travail sur l'organisation de la régulation. Elles ont aussi permis de repérer un certain nombre de difficultés à surmonter.

3 La nature des difficultés rencontrées lors de l'élaboration des indicateurs

Si l'ensemble de ce processus de recherche-intervention s'est révélé fructueux, tout ne s'est pas fait sans obstacles.

Cette dernière partie fait la synthèse des principales difficultés rencontrées. Elles sont de natures assez différentes mais ont chacune apporté, en définitive, des éléments de réflexion supplémentaires.

3.1 Les difficultés liées aux logiques d'acteurs : conciliation des différents intérêts

La composition des réseaux mobilisés dans la phase de terrain risquait d'induire deux inconvénients :

- en privilégiant une représentation indirecte des consommateurs, *via* les élus ou des experts, ne risquait-on pas de trahir leurs attentes ?
- en intégrant dans les discussions des représentants de groupe d'intérêts distincts des collectivités (entreprises privées, experts techniques), ne risquait-on pas de soumettre les choix à des pressions partisans, éloignées de l'intérêt général ?

Une prise en compte trop limitée des intérêts des consommateurs, ou trop forte des experts, comment sortir de cet écartèlement ?

²³ Ministère e l'Agriculture, Ministère de l'Environnement et Agences de l'Eau.

3.1.1 La prise en compte des consommateurs

La commission P15P AFNOR est venue combler le déficit de représentation des consommateurs. En effet, à travers leur forte implication dans le groupe GT1, "service à l'utilisateur", ils ont pu exprimer directement leurs attentes en tant que destinataire du service.

D'autre part, l'intérêt général ne s'entend pas exclusivement comme la satisfaction des attentes consuméristes. Les usagers n'ont qu'une vision immédiate du service. Ils ne perçoivent directement ni les évolutions du service à moyen terme, ni l'impact sur l'environnement (aval du rejet, ressources souterraines...). Ainsi, se placer uniquement du point de vue du consommateur risque de faire négliger certains aspects de la gestion technique et surtout la gestion durable. **Nous avons considéré que les élus, en position de décision, étaient à même d'incarner cet intérêt général élargi et qu'ils représentaient aussi les consommateurs.**

3.1.2 S'affranchir des pressions partisans

Différentes pressions se sont exprimées au cours des discussions.

Certains sujets étaient tabous :

- les délégataires étaient réticents à parler de contrôle ou de régulation, encore plus de sanction,
- la constitution de bases communes et la régulation ont parfois été perçues par des collectivités comme un risque de centralisation et donc contestées,
- les indicateurs concernant le renouvellement, qui touchent aux intérêts financiers des délégataires ont été extrêmement difficiles à aborder.

Des indicateurs ont été purement et simplement refusés par les délégataires, comme par exemple le rapport entre les dépenses réelles et les garanties de renouvellement mentionnées dans les comptes rendus financiers (cumulées depuis le début du contrat ou sur une période d'au moins 5 ans).

Inversement, certains indicateurs étaient sur-valorisés par rapport à l'objectif de suivi global par la collectivité

- les techniciens privés comme publics avaient tendance à privilégier des indicateurs pointus de gestion interne, incompréhensibles pour les élus ou les usagers,
- certains services de contrôle (administration d'Etat, consultants privés issus du milieu juridique ou financier) poussaient à réintroduire des indicateurs de moyens sur les coûts.

Parfois, il a fallu faire des concessions, mais ces petits accros à une application stricte des principes fixés pour ce travail, présentent en définitive plus d'intérêt que d'effets pervers. **En effet, c'est le prix à payer pour que le panel issu des discussions emporte l'adhésion de l'ensemble des acteurs et ait une chance d'être appliqué.**

3.2 Les difficultés d'ordre technique : détermination des indicateurs

Sous l'angle purement technique, le choix d'indicateurs appropriés n'a pas non plus été toujours évident.

Trois principales difficultés se sont posées :

- éviter d'allonger à l'infini la liste,
- arriver à des définitions satisfaisantes,
- avoir des indicateurs permettant de faire la part entre les responsabilités de l'exploitant et de la collectivité (maître d'ouvrage).

3.2.1 La tentation de la surenchère sur le nombre d'indicateurs

A chaque fois qu'un nouveau groupe de travail s'est réuni, ou qu'un expert a été consulté, la tendance a été la même. La plupart des indicateurs déjà définis étaient conservés et d'autres aspects, jugés importants, venaient s'ajouter.

Cette surenchère venait non seulement des techniciens, mais aussi des usagers (la norme service à l'utilisateur comporte à elle seule 47 indicateurs).

Cette dérive comporte plusieurs dangers :

- la mesure et la constitution des indicateurs deviennent lourdes et coûteuses, lorsqu'elles ne sont pas purement irréalistes,
- la juxtaposition de trop nombreuses informations nuit à la lisibilité et rend difficile une approche synthétique, accessible aux élus.

Pour limiter la tentation, un moyen simple a consisté à mettre les techniciens en situation de fournir les indicateurs qu'ils suggéraient. Ils revenaient alors d'eux-mêmes à une liste plus réduite.

Il a été décidé de limiter la liste totale à environ 50 indicateurs. La hiérarchisation des indicateurs au sein de la liste et le fait que chaque service n'utilise qu'une partie du panel ont fini de résoudre le problème de la surabondance d'indicateurs.

3.2.2 Des indicateurs difficiles à définir

Le problème de la définition des indicateurs constituant le panel est au cœur de ce travail.

La performance touche des aspects variés (sanitaires, financiers, techniques, commerciaux...) sur la totalité desquels il est impossible d'être spécialisé.

Il faut concilier des contraintes parfois contradictoires en trouvant des indicateurs précis et exacts, mais simples à mesurer et à comprendre.

En dehors des références citées au début de ce chapitre, peu de travaux comportant des définitions précises d'indicateurs adaptés à la régulation étaient disponibles.

Pour résoudre cette difficulté les connaissances des spécialistes de chaque domaine ont été mobilisées, tout en privilégiant les définitions les plus simples et les plus compréhensibles pour des non spécialistes. Le chapitre 3 illustrera, sur des cas précis, comment les définitions ont été élaborées suivant cette méthode.

3.2.3 Une imbrication des responsabilités

La gestion des services d'eau à la française se traduit par un partage des responsabilités entre la collectivité (décision concernant notamment les investissements) et l'exploitant (gestion immédiate, capacité à suggérer des améliorations...).

Lorsque les pertes d'un réseau sont importantes, est-ce par négligence de l'exploitant (qui n'a pas fait de recherche de fuites, qui n'intervient pas assez rapidement en cas de fuite ou rupture, qui gaspille des volumes importants en eaux de service²⁴) ou bien la faute incombe-t-elle à la collectivité (qui refuse de renouveler des infrastructures vétustes dont elle a la responsabilité, qui n'installe pas de comptage des consommations aux fontaines publiques ou pour les espaces verts...).

Pris hors contexte, un indicateur de résultat, voire de moyen (ex. taux de recherche de fuites) est rarement interprétable de manière univoque en terme de responsabilité.

Par contre, **en réunissant plusieurs indicateurs au sein de critères de synthèse et en ajoutant des informations descriptives, qui sont des facteurs explicatifs, il devient possible de mieux caractériser une situation et de remonter aux responsabilités.** Le dialogue, éventuellement avec intervention d'un tiers, permet également de valider les hypothèses et d'engager les actions correctrices au bon niveau.

3.3 La clef du problème : une approche pragmatique plutôt que dogmatique

Toutes ces difficultés sont autant d'arguments avancés par ceux qui veulent faire obstacle à la mise en place de la régulation de la performance par les élus (cf. notamment l'analyse du courrier SPDE troisième partie, chapitre 1, point 1.3, p 335) : "Les indicateurs ne décrivent jamais complètement la réalité, ils sont techniquement contestables, ils ne sont pas faciles à interpréter, bref ils seraient inapplicables, inutiles voire dangereux".

Ces arguments traduisent une position dogmatique qui consiste à rejeter tout système de mesure qui n'est pas scrupuleusement parfait²⁵. La culture technique de l'ingénieur pour lequel tout problème admet une solution précise, favorise ce type de réaction.

Dans le domaine de la gestion, une attitude plus pragmatique est souvent de mise.

Il serait certes hypocrite de nier ces difficultés, mais, comme en témoignent les lignes qui précèdent, elles ne sont jamais totalement insolubles.

Surtout, d'un point de vue opérationnel, l'important n'est pas d'avoir des indicateurs absolument justes et parfaits, mais **d'avoir des indicateurs consensuels et donnant une vision, certes simplifiée, mais synthétique et interprétable.** Le gestionnaire ne recherche pas "la Vérité", mais une aide à la décision.

²⁴ On appelle eaux de service les volumes utilisés au cours du processus de production d'eau. Par exemple les eaux de lavage des filtres en font partie.

²⁵ C'est-à-dire qui ne respecte pas complètement chacune des caractéristiques définies par H. Alegre et citées dans le point **Erreur! Source du renvoi introuvable.** du chapitre 1, p **Erreur! Signet non défini.**

Ces trois conditions constituent en quelque sorte des exigences qui ont émergé du terrain, pour surmonter les difficultés et rendre les indicateurs utiles.

Le consensus est la condition nécessaire pour que le système de mesure soit accepté par tous et ait une chance d'être adopté. C'est pourquoi il faut accepter par exemple de ne pas aller trop loin sur la question des dépenses de renouvellement ou sur la question des coûts. Le consensus apporte aussi une certaine garantie de prendre en compte la diversité des intérêts, à défaut de l'intérêt général au sens strict.

La vision simplifiée et synthétique est la condition nécessaire pour que l'outil de régulation soit utilisable par les élus, et puisse aussi déboucher sur un dialogue avec les exploitants et avec les consommateurs. Bien souvent l'ordre de grandeur suffit. La précision apportée par un indicateur plus fin (et donc plus juste) apportera peu, tout en compliquant la mesure. Il faut donc avoir conscience que le système de mesure est approximatif, mais qu'il est suffisant.

Enfin, le caractère **interprétable** de l'outil de mesure est évidemment fondamental. Mais il n'est pas nécessaire que chaque indicateur isolé soit interprétable : il suffit que les critères de synthèse, rassemblements pertinents de plusieurs indicateurs, le soient.

La meilleure preuve de l'efficacité opérationnelle de cette approche pragmatique sera apportée par le chapitre 4 qui décrit le test sur des services réels de la méthode de mesure de performance construite.