

## Chapitre 5 - Les dispositifs complémentaires à la mesure de performance pour assurer la régulation

En développant, au fil de la thèse, les principes d'une régulation par mesure de performance, plusieurs points ont été laissés en suspend :

- Comment constituer des références statistiquement représentatives pour les indicateurs ?
- Comment assurer une transmission exacte et sincère des informations ?
- Comment articuler contrôle des résultats et incitation financière ?

Avant de conclure ce travail il est utile de proposer des pistes sur ces différents points qui sont autant de dispositifs complémentaires utiles pour assurer des conditions favorables à la régulation par mesure de performance.

### 1 La construction de références représentatives

Ce point a été soulevé en conclusion du chapitre 4 de la deuxième partie, présentant le panel d'indicateurs. Plusieurs questions y sont liées :

- Existe-t-il des références absolues pour chaque indicateur (c'est-à-dire peut-on fixer des objectifs souhaitables à partir des valeurs moyennes) ?
- Si oui, comment fixer la valeur de ces références (par une approche statistique) ?
- Enfin, comment ces valeurs de référence sont-elles influencées par des caractéristiques propres à chaque service (autrement dit, comment définir des classes de comparabilité) ?

#### 1.1 La notion de référence a-t-elle un sens pour tous les indicateurs ?

Lorsque l'on parle d'une valeur référence pour un indicateur, on sous-entend implicitement qu'il **existe un objectif pour cet indicateur, une valeur cible qui traduit l'obtention d'un bon résultat**. L'existence de cette valeur cible, référence absolue, n'est en fait pas si évidente.

• **Certains indicateurs correspondent exactement à cette situation** : par exemple, une valeur cible peut être fixée pour les pertes linéaires du réseau (cf. partie 2 chapitre 4 p 318, la valeur usuelle retenue pour un "bon" service urbain est de 7 m<sup>3</sup>/km/j au maximum). Pour ce type d'indicateurs, la valeur absolue obtenue a un sens. Elle est comparable d'un service à l'autre.

Cette première catégorie d'indicateurs se caractérise par la possibilité d'en interpréter la valeur indépendamment de celles prises par les autres indicateurs. Par contre, l'interprétation peut être modulée en fonction de facteurs explicatifs structurels du service (taille, âge... cf. partie 1.3).

### Partie 3 - Organisation de la régulation

Cette catégorie est la plus importante dans le panel proposé. Elle recouvre en première approximation la liste des indicateurs pour lesquelles une valeur indicative a été donnée dans la seconde partie, chapitre 4 point 4.2.4).

• **Il existe une seconde catégorie d'indicateurs pour lesquelles la valeur n'a de sens que par rapport à d'autres indicateurs de résultats** : dans ce cas, la valeur absolue prise par l'indicateur ne donne aucun élément pour évaluer le service.

Typiquement, l'indicateur "indice linéaire de recherche de fuites" rentre dans cette catégorie. Il est justifié que la recherche soit faible dans un service dont les pertes sont limitées. Par contre, elle devrait être plus élevée dans un service où les pertes sont importantes.

**Cette fois-ci, les références n'ont de sens que pour situer le service et non pour l'évaluer.**

Ainsi, il sera possible de dire si le niveau de recherche de fuites est important, mais cette position relative sera jugée comme "bonne" ou "mauvaise", uniquement au vu des autres indicateurs de résultats conditionnant l'interprétation (indice linéaire de pertes, rendement, indice de réparations de fuite...).

On retrouve ici un mode de raisonnement développé dans les tableaux de bord (les critères de synthèse résultant de la combinaison de plusieurs indicateurs).

• Une troisième catégorie d'indicateurs peut être distinguée. Elle correspond cette fois-ci à **des indicateurs dont la valeur n'a de sens que relativement au service lui-même**. Dans ce cas, les comparaisons sont inutiles : elles ne permettent ni d'évaluer, ni de situer le service par rapport aux autres.

Seul le suivi des évolutions à l'intérieur du service a un sens.

Deux exemples permettent d'illustrer cette dernière catégorie :

- le nombre de points noirs pour un réseau d'assainissement (exemple parfait, car cet indicateur, exprimé par une grandeur non rapportée à la longueur du réseau, n'est absolument pas comparable d'un service à l'autre),

- l'indicateur "réclamation récurrente notable", exprimé en nombre de réclamations sur un thème donné pour 1000 abonnés (exemple quasi-parfait, la subjectivité des clients pouvant en effet empêcher toute comparaison rigoureuse entre services).

Fort heureusement, les indicateurs de cette catégorie sont peu nombreux dans le panel défini. Ils vont concerner soit des éléments subjectifs (liés notamment à la satisfaction des clients), soit des éléments exprimés par une donnée brute et non pas un rapport entre grandeurs (cas des points noirs).

## 1.2 Une analyse statistique à réaliser

Une approche statistique sur un nombre important de services s'avère donc fructueuse pour la grande majorité des indicateurs, puisqu'elle fournit soit directement une grille d'évaluation du service, soit un étalon pour positionner le service et préparer ainsi l'interprétation au regard d'autres éléments.

Mais elle nécessite d'obtenir une quantité suffisante de données. La publication de références ne sera donc envisageable que lorsque suffisamment de services suivront les mêmes indicateurs et que ces informations seront effectivement centralisées et traitées, au moins à un niveau départemental.

## 1.3 Constituer des classes de comparabilité, fondées sur les caractéristiques structurelles du service

Même si certains indicateurs sont indépendants des caractéristiques structurelles du service (par exemple, "possibilité de paiement fractionné"), la grande majorité des indicateurs reposant sur des éléments techniques doivent logiquement être considérés comme dépendants de la structure du service.

Partant de ce constat, il est intéressant de chercher à constituer des classes de services suffisamment homogènes pour que des comparaisons y soient possibles.

Ce travail peut paraître au premier abord difficile : la diversité des services est sans cesse mise en avant (en particulier par les délégataires). Mais la difficulté n'est sans doute pas insurmontable :

- Les sciences statistiques disposent d'outils puissants pour constituer des classes au sein d'ensembles variés.

- La diversité des services n'est pas si forte qu'il y paraît : la structure technique reste sensiblement la même et il est possible de lister un nombre raisonnable de facteurs (grandeurs caractéristiques) distinguant les services.

Ainsi, s'il ne faut pas nier l'importance d'une analyse statistique préalable sur un nombre suffisant de services, il serait pourtant injustifié d'abandonner la production de référence et l'idée de comparaison, au motif que les services sont variés.

Sans vouloir anticiper sur les résultats d'une telle analyse statistique, **il est possible de faire des hypothèses sur les facteurs structurels les plus déterminants** pour constituer ces classes homogènes aux seins desquelles les comparaisons auront un sens. Ce sont des éléments descriptifs qui reviennent souvent dans les travaux sur les indicateurs de performance (évoqués dans la partie 2 au chapitre 2).

Les premiers facteurs, valables aussi bien pour l'eau que pour l'assainissement sont liés à la taille du service :

- population desservie,
- densité linéaire (abonnés/km de réseau).

### Partie 3 - Organisation de la régulation

Une seconde catégorie de facteurs concerne l'âge (ou l'obsolescence) des équipements :

- âge des stations d'assainissement,
- âge moyen des 20% de réseau les plus anciens.

Enfin, des facteurs spécifiques à l'eau ou à l'assainissement permettent de caractériser la complexité du service :

- pour l'eau
  - la nature de la ressource (par exemple pourcentage d'eau de surface, qui induit une certaine configuration de pompage et de traitement),
- pour l'assainissement
  - la nature des effluents reçus (par exemple la proportion d'effluents industriels),
  - le pourcentage de réseau unitaire,
  - le niveau de rejet exigé.

En conclusion, il apparaît qu'une analyse statistique des valeurs obtenues pour les indicateurs de performance s'avérerait extrêmement utile, soit pour donner des valeurs cibles, soit pour faciliter l'interprétation des résultats obtenus en situant le service.

**Il y a donc une voie de recherche importante à creuser.** Elle demandera un certain temps, car les données sont encore à produire, mais l'enjeu est suffisamment important pour justifier un tel investissement.

## 2 La sécurisation de l'information transmise

Tout le processus de régulation de la performance repose sur la fourniture de données par l'exploitant, c'est-à-dire par le régulé (ou par l'agent, pour reprendre la terminologie de la théorie du même nom).

**Il existe des dispositifs permettant de crédibiliser la sincérité et la qualité des informations transmises.** La mise en œuvre de tels dispositifs constitue encore un complément nécessaire au suivi de performance.

### 2.1 La vérification des données

Comme l'a déjà souligné le test de terrain (chapitre 4 de la deuxième partie point 4.3.4, p 323), la possibilité de réaliser des vérifications sur les données transmises est une condition nécessaire pour assurer la sincérité des données produites pour la régulation.

Plusieurs dispositifs complémentaires de contrôle ont été énumérés dans ce chapitre :

- contrôler directement les données (des informations publiques, issues par exemple du budget annexe de l'eau, ou des informations matériellement vérifiables, comme l'existence d'engagements envers le client),

- faire effectuer les mesures par un tiers indépendant (par exemple, pour les aspects sanitaires),
- vérifier la permanence et la rigueur des procédures internes (par exemple, pour le suivi des interventions, pour le suivi du traitement des réclamations),
- vérifier la concordance avec les registres de mesures internes (notamment les indicateurs dérivés de données techniques),
- vérifier par sondage la véracité des données (notamment sur les aspects clientèle).

**L'important n'est pas de contrôler systématiquement** les données (ce qui à la fois consommerait des moyens énormes et détériorerait le climat de confiance, nécessaire à une régulation basée sur le dialogue et la coordination), **mais de pouvoir le faire**. L'opérateur sait qu'en cas de doute, le régulateur pourra mettre en évidence les tentatives de tricheries, ce qui peut suffire à l'en dissuader.

Il y a donc place pour **développer une activité d'audit des services dont l'objectif consisterait à vérifier la sincérité des informations** transmises.

### 2.2 Les dispositifs assurant une crédibilité au circuit de transmission de l'information

La réalisation d'audit conduit naturellement à la notion de **certification**.

Effectivement, pour crédibiliser le circuit de transmission et de vérification des informations, la certification apporte des garanties déjà éprouvées dans d'autres domaines.

Suite aux travaux de la P15P, présentés dans la seconde partie (p 223), l'AFNOR projette effectivement de mettre en place un système de certification propre à la mise en place d'indicateurs de performance.

Comme pour le dispositif de certification des comptes, des personnes accréditées, extérieures aux services, pourront ainsi attester la sincérité des rapports fournis.

L'effort de crédibilité, ne doit pas uniquement porter sur le régulé. Le régulateur doit aussi pouvoir faire la preuve qu'il dispose des compétences nécessaires à une interprétation correcte et impartiale des données fournies par l'opérateur. Cette fois, le dispositif adapté est celui de **l'habilitation des réseaux d'experts-conseils**.

Un organisme tel que le futur Haut Conseil des Services d'Eau et d'Assainissement, pourrait tout à fait se charger de cette accréditation. Les bureaux de conseil privés, comme les administrations publiques (DDAF et DDE), devraient alors obtenir cette accréditation avant de pouvoir intervenir auprès des collectivités.

### 3 L'articulation avec le contrôle des moyens : la réintroduction des risques et périls *via* l'intéressement à la performance

#### 3.1 Les principales idées liées à l'incitation financière soulevées dans les chapitres précédents

Les théories des contrats, présentées dans la première partie, **insistent énormément sur l'importance des mécanismes d'incitation financière**. Dans la littérature, les menaces et les engagements crédibles se matérialisent souvent par des clauses portant sur la rémunération de l'agent ou sur la répartition des moyens (budgétaires).

**Volontairement, notre travail s'est attaché à développer un autre type d'incitation, basé sur la notion d'engagements qualitatifs, de réputation et de pseudo-concurrence**. Ces mécanismes, qui font intervenir **le suivi des résultats**, sont apparus plus efficaces que les dispositifs classiques d'incitation financière pour assurer la prise en compte des missions du service public. En effet, les indicateurs permettent de définir concrètement les objectifs du service, puis de visualiser si le service remplit ces missions. La diffusion d'information compense le déséquilibre entre opérateur et élus et le dialogue peut alors s'engager sur des éléments objectifs.

Cela ne signifie pourtant pas que l'incitation financière soit exclue. Il serait utopiste de nier l'importance des motivations économiques dans la gestion des services d'eau, et même dangereux d'abandonner toute réflexion sur la fixation d'un "juste prix".

Le chapitre 1 de la deuxième partie (cf. Figure 19 p 208) propose ainsi d'**alterner, de manière complémentaire, des périodes de négociation du prix et de fixation d'objectifs qualitatifs** (négociation initiale puis révisions quinquennales ou avenants) **avec des périodes de suivi annuel de la performance** (pour vérifier le respect des engagements tout au long du contrat).

Une question se pose alors : ce dispositif est-il suffisamment incitatif, ou bien **est-il utile d'aller encore plus loin en liant, tout au long du contrat, la rémunération à la performance non financière<sup>1</sup> ?**

Cette question prend une importance particulière à la lumière de **la fin des risques et périls et la dérive de la délégation vers le marché public**, signalée dans la première partie (chapitre 2, point 2.3.2 p 71).

Rappelons les enjeux. Avec la gestion déléguée, la collectivité fait appel à une entreprise pour réaliser le service public, c'est-à-dire l'équiper si cela est nécessaire, renouveler les infrastructures et le gérer, pour que les habitants en tirent le meilleur profit dans le cadre des obligations traditionnelles d'égalité des usagers, de continuité du service et de transparence de la gestion. C'est le régime classique de la concession ou de l'affermage.

---

<sup>1</sup> Nous avons ouvert le débat dans un article récent (Grand d'Esnon et Guérin-Schneider 2000).

L'entreprise se substitue à la collectivité : elle assume le service à sa place dans le cadre d'un contrat de plusieurs années. Ce contrat a ceci de particulier qu'il ne porte pas sur les moyens mais sur les résultats : il s'agit d'un contrat d'objectifs. L'entreprise assure le service et choisit ses investissements, ses moyens en personnel et son organisation pour que le service public fonctionne durablement en respectant les obligations de qualité.

La contrepartie de cette liberté de gestion du délégataire est la notion classique de "risques et périls", mentionnée dans les contrats. Si l'entreprise s'organise pour réaliser des gains de productivité, elle va pouvoir réduire ses charges et donc améliorer sa marge. Lorsqu'il s'agit d'une vraie concession, c'est bien le développement du service qui lui permet d'avoir plus de clients et donc de rentabiliser ses investissements.

Cette liberté s'accompagne de quelques garanties, destinées à préserver le fonctionnement du service public : l'entreprise a droit à l'équilibre de son contrat mais parallèlement, la collectivité dispose de pouvoirs unilatéraux, pour imposer des évolutions au service (moyennant renégociation du prix) et pour prendre des sanctions allant jusqu'à la déchéance en cas de manquement aux principes de service public.

Les chapitres qui précèdent ont pourtant montré l'érosion progressive de ce mécanisme.

Tout d'abord, les sanctions restent le plus souvent théoriques. Les engagements sont souvent exprimés en termes flous et les pénalités non dissuasives (cautions dérisoires). Les dysfonctionnements sont difficiles à détecter et à prouver. Le principe même de la sanction tend à mettre en cause la qualité de l'entreprise ce qui est difficile pour la collectivité qui souhaite garder avec son délégataire des relations de travail confiantes. De plus, la responsabilité d'une défaillance est difficile à établir. Elle se partage entre ce qui est du ressort de l'investissement, souvent à la charge de la commune et ce qui est du ressort de la maintenance à la charge de l'entreprise.

Surtout, **le fameux principe des risques et périls a perdu une partie de son sens.** L'immense majorité des habitants raccordables sont raccordés. L'extension quantitative du service n'est plus guère d'actualité. L'affermage a pris le pas sur la concession. La consommation des usagers est bien maîtrisée. Elle est globalement stable. **Les recettes des délégataires sont donc assurées.**

Dans le même temps, des doutes sont apparus dans l'opinion publique sur le bon fonctionnement des délégations à travers quelques affaires fortement médiatisées. En réponse, un arsenal réglementaire nouveau a été mis en place à trois niveaux. Celui de la passation des délégations, désormais encadrée par une procédure de mise en concurrence, celui de la transparence des services publics avec la publication obligatoire d'un certain nombre de données techniques et financières malheureusement difficiles à comprendre pour l'utilisateur non spécialiste, et enfin celui du contrôle des services avec

l'inspection des comptes des délégataires qui renforce l'idée d'un contrôle des moyens au sein d'un contrat d'objectifs.

Une tendance se dessine : l'abandon du risque et le renforcement des obligations de moyens. **La délégation évolue vers le marché public.**

Ces observations soulignent l'intérêt de réintroduire une part de risque dans la rémunération, qui oblige l'exploitant à réaliser des progrès. **Il ne s'agit plus de favoriser l'extension quantitative du service, mais son amélioration qualitative<sup>2</sup>.**

C'est pourquoi **l'idée d'introduire un intéressement à la performance dans le prix accordé au délégataire semble effectivement se justifier.**

**Le raisonnement**, appliqué au mode de gestion délégué, **peut être étendu aux régies**, moyennant certaines adaptations. Dans la régie, l'absence de risque pour l'exploitant, et son corollaire, l'absence d'incitation à la performance peut aussi être dénoncée. L'absence de contrat explicite rend la formulation des objectifs encore plus flous que dans les services délégués. Il est donc clair que la formulation plus précise des résultats à atteindre et un intéressement financier lié à ces résultats seraient de nature à intensifier les efforts d'amélioration au sein des régies.

Dans d'autres secteurs d'activité (transport public, industrie automobile), des auteurs comme M. Nakhla, ou H. Tanguy ont montré qu'il était possible de réaliser avec profit des contrats internes à une organisation<sup>3</sup>.

Ainsi, même si la régie ne se prête pas à un intéressement direct de l'exploitant, il est par contre possible pour la collectivité de moduler la répartition des moyens, à travers la fixation du budget en fonction des résultats obtenus par ses services techniques.

Si l'articulation entre mesure de performance et modulation de la rémunération semble donc utile, le dispositif pratique reste à inventer.

### **3.2 Proposer un nouveau mécanisme d'intéressement : la rémunération avec intéressement à la performance**

Mettre en place l'intéressement à la performance suppose à la fois de bien choisir les indicateurs utilisés pour l'incitation financière et de définir un nouveau mécanisme de rémunération.

Avant de lancer quelques pistes sur ces deux aspects, il n'est pas inutile d'examiner les éventuels effets pervers.

---

<sup>2</sup> Cette idée de perte de l'efficacité des incitations au moment même où les objectifs du service évoluent est développée au chapitre 5.

<sup>3</sup> (Nakhla et Soler 1996 ; Soler et Tanguy 1996 ; Tanguy 1996).

### 3.2.1 Limiter les effets pervers

La théorie des contrats<sup>4</sup> insiste sur les risques inhérents aux dispositifs d'incitation financière, dans le cadre d'une relation avec dissymétrie d'information.

Dans la situation de sélection adverse, un individu informé traite avec un autre qui ne l'est pas. Le principal est alors soumis au risque moral ou à l'opportunisme : l'agent n'est pas incité à respecter ses promesses parce que son action (son niveau d'effort) n'est pas observable par son partenaire. Il peut même en arriver à des comportements de tromperie.

**Pour limiter ce risque, il est nécessaire que les indicateurs portent sur des éléments aussi faciles à vérifier de l'extérieur que possible.**

Le régulateur peut également, par son propre comportement, renforcer ou atténuer le risque moral<sup>5</sup>.

L'effet de cliquet ("ratchet effect"), décrit par Dewatripont<sup>6</sup>, illustre précisément une situation où le comportement du régulateur se retourne contre lui : l'incapacité du principal à formuler et à tenir des engagements fait que les agents anticipent des modifications du contrat et une expropriation de la rente par le régulateur. En conséquence, ils ne sont pas incités à révéler leur information privée. Le régulé préfère cacher de l'information plutôt que de la transmettre à un régulateur qui pourrait l'utiliser contre lui.

Defeuilley ou Elnaboulsi<sup>7</sup> ont donné dans leurs travaux une illustration pratique de l'effet de cliquet en analysant le système de régulation par price cap de l'Ofwat. Ils montrent que des renégociations trop fréquentes de la rémunération entraînent les entreprises à cesser de diminuer leur coût pour ne pas être pénalisées pour la période suivante.

Moins les engagements du régulateur sur l'avenir sont clairs, plus la part de risque reporté sur l'agent est forte, et plus l'agent aura tendance à cacher l'information qu'il détient, de peur qu'elle ne soit utilisée à son détriment.

**Ces observations montrent que l'intéressement à la performance ne doit concerner qu'une part limitée de la rémunération et que le régulateur doit annoncer clairement les règles du jeu, dès le départ, et s'y tenir : si l'agent remplit ses objectifs de performance, il ne doit pas craindre que la bonification de rémunération soit remise en cause trop vite.**

Cela suppose aussi que **l'agent puisse être gagnant en acceptant les nouvelles règles contractuelles**. Autrement dit, l'intéressement à la performance ne doit pas être

---

<sup>4</sup> cf. première partie, chapitre 1.

<sup>5</sup> Comme le soulignent Favereau et Picard (1996), en situation de risque moral, le principal est confronté à un arbitrage entre l'incitation à l'effort et le partage des risques : "En conditionnant le transfert payé à l'agent sur le niveau de performance réalisé, [le principal] incite l'agent à faire un haut niveau d'effort, mais il lui fait courir un risque puisque sa rémunération devient aléatoire. Il se peut alors que l'agent exige une prime de risque, pour accepter le contrat proposé."

<sup>6</sup> (Dewatripont 1989).

<sup>7</sup> (Defeuilley 1996 ; Elnaboulsi 1998).

uniquement un système de sanction supplémentaire, mais bel et bien une possibilité pour l'exploitant privé d'augmenter sa rente ou pour une régie d'augmenter ses moyens financiers.

#### 3.2.2 Quel dispositif d'intéressement mettre en place : des pistes envisageables

Deux questions pratiques se posent :

- celle du choix des indicateurs qui vont servir à l'intéressement,
- celle du dispositif de rémunération du délégataire (ou d'allocation des moyens pour la régie).

##### 1) Le choix des indicateurs pour l'intéressement

Ces indicateurs doivent bien évidemment être en nombre beaucoup plus limité que ceux utilisés dans le cadre du suivi qualitatif de performance présenté dans ce travail.

L'idéal consiste à avoir des indicateurs non contestables, c'est-à-dire traduisant aussi directement que possible les résultats de l'action de l'exploitant, et en même temps faciles à vérifier par le régulateur.

Même s'ils sont en nombre limité, les indicateurs ne doivent laisser de côté aucun des aspects les plus importants de l'exploitation d'un service, sans quoi, un effet pervers immédiat apparaîtrait : la négligence d'objectifs fondamentaux du service public au profit des seuls aspects conditionnant la recette.

Il est enfin souhaitable que le coût du dispositif de mesure et de contrôle des indicateurs ne soient pas prohibitif.

En l'état actuel, quels sont les indicateurs qui peuvent être proposés pour répondre le mieux possible à ces conditions ?

Pour les services d'eau, trois indicateurs (ou familles d'indicateurs) se distinguent, parmi ceux qui ont été testés à l'occasion de cette thèse :

- **L'indicateur de pertes linéaires** du réseau, dont l'évolution traduit directement la qualité de la maintenance et qui repose sur des données assez fiables (relevé des compteurs, qui est contrôlé par l'utilisateur lorsqu'il reçoit sa facture). Cet indicateur est déjà disponible dans la presque totalité des services.

- **Le taux de conformité des analyses bactériologiques**, qui, à la différence du taux de conformité physico-chimique, traduit plus directement la qualité de l'exploitation (l'exploitant doit repérer les éventuels risques de contamination et adapter le traitement en conséquence, notamment en ajustant le taux résiduel de chlore, en gérant le temps de séjour de l'eau dans les infrastructures de stockage et le réseau, en veillant au nettoyage régulier des filtres, des réservoirs etc.). Ce taux est basé sur un programme réglementaire d'analyses réalisées par les services sanitaires de l'Etat. Il est donc mesuré par un tiers, ce qui renforce sa crédibilité.

- **Les indicateurs sur les prestations et engagements auprès des clients** (par exemple, taux de respect du délai de réponse au courrier, du délai de remise en eau, etc.). Ces indicateurs présentent l'avantage d'être au centre de la nouvelle politique

orienté vers le client des délégataires : les informations sont de plus en plus souvent disponibles et les compagnies privées sont en général enclines à en faire un argument pour montrer la qualité de leur prestation. Toutefois, il restera à s'assurer (peut être par une certification des données transmises par un tiers) que les résultats transmis seront sincères.

Ces trois indicateurs balayent les aspects importants de la gestion d'un service d'eau : maintenance du réseau (et limitation des fuites), qualité de l'eau, qualité des prestations aux clients.

On pourrait ajouter **un indicateur sur la continuité du service**, tel que le taux d'interruption du service (en nb/1000ab ou en %, cf. document de définitions). Mais un tel indicateur, bien que capital pour traduire l'efficacité du service, est encore peu mesuré et surtout il est assez difficile à vérifier. Des réflexions dans ce domaine seraient utiles. Certaines collectivités, telles que la Communauté Urbaine de Bordeaux, ont instauré contractuellement le suivi des interruptions de service. De tels exemples pourraient être étudiés pour voir s'ils sont facilement généralisables.

Pour l'assainissement, quelques indicateurs synthétiques se distinguent également :

- **Le taux de bilans conformes**, qui traduit le respect des normes de rejet. Cet indicateur mesuré par un tiers indépendant, suivant des méthodes d'analyses standardisées offre les qualités souhaitées pour un indicateur d'intéressement.

- **Le taux d'extraction de boues** (production réelle de boues / production théorique), est un bon complément du précédent. Il présente l'avantage de mesurer l'efficacité de la station sur toute l'année. Par contre, ce taux est d'une imprécision assez élevée (d'au moins 20%) ce qui oblige à définir les engagements avec une marge de tolérance suffisante. Par ailleurs, il repose en partie sur les déclarations de l'exploitant (concernant les quantités de boues produites) mais ces données peuvent être recoupées avec la mise en place de la traçabilité de la filière d'élimination des boues.

- **Le taux de débordement dans les locaux des usagers**, traduit bien la continuité du service. Suivi à travers les interventions et éventuellement à travers les déclarations des usagers, cet indicateur mesuré en interne pourrait également être accrédité par un dispositif de certification.

- **Les indicateurs clientèles** (délais de réponse, de branchement) se retrouvent pour l'assainissement au même titre que pour l'eau.

A terme, il serait sans doute utile de réfléchir aussi à deux autres domaines qui sont **la mise en place de la filière boues et les rejets sans traitement dans le milieu naturel**. Les dispositifs mis en place notamment dans le cadre de l'auto-surveillance et par les Agences de l'Eau pourraient servir de première base.

#### 2) Les dispositifs de rémunération ou d'allocation des ressources

Lors de la négociation des prix, collectivité et exploitant se mettent d'accord sur un compte d'exploitation prévisionnel, censé traduire les conditions d'équilibre entre les charges et les recettes. Ce compte d'exploitation est évidemment l'objet d'une première phase de négociation, dans laquelle la capacité de la collectivité à reconstituer les coûts de manière contradictoire à l'exploitant est importante, surtout en gestion déléguée.

**Une fois le consensus obtenu sur le niveau de la recette d'équilibre, l'intéressement peut être introduit.**

Dans le cas de **la délégation**, le principe de base de l'intéressement est simple : la rémunération initiale doit être fixée à un niveau inférieur à celui de la recette d'équilibre, mais avec la perspective, si les engagements qualitatifs sont remplis, qu'elle atteigne progressivement un niveau final supérieur à la recette d'équilibre. Plus l'exploitant améliore rapidement le niveau de ses prestations, plus son gain est fort.

Deux dispositifs peuvent être envisagés pour mettre en place un mécanisme de rémunération variable.

1) Une première possibilité consiste à organiser **un transfert de recette, modulé suivant la performance, via le budget "eau" de la collectivité.**

Dans ce dispositif, la collectivité prélève sur la part collectivité un montant supplémentaire, destiné à abonder un fonds de reversement au délégataire, qui sera mobilisé si celui-ci remplit les objectifs de qualité.

Le principal intérêt de ce dispositif est que l'utilisateur ne perçoit pas d'à-coups dans les prix. Par ailleurs, la collectivité dispose, au moins pendant les premières années, de sommes qui viennent augmenter son fonds de roulement et qui peuvent à la fois faciliter sa gestion de trésorerie et limiter ou différer le recours aux emprunts (ce qui lui fait économiser des charges d'intérêts). Par contre, un tel dispositif suppose sans doute une adaptation de la M49. En effet, même si les outils comptables, tels que la ligne l'autofinancement complémentaire de la section d'investissement, permettent de constituer des réserves, il serait préférable de disposer d'une procédure complètement transparente pour gérer de telles provisions. Surtout, la contrepartie, pour l'utilisateur, du lissage des prix est qu'il paye à l'avance les améliorations de qualité escomptées.

2) Une seconde possibilité consiste à **l'introduction d'un facteur "respect des objectifs qualité" dans la formule d'actualisation des prix du délégataire.**

La formule d'évolution du prix comporte actuellement un facteur de pondération  $K$ , qui évolue avec les indices de prix des principaux facteurs de production (cf. p 62).

A ce facteur  $K$ , pourrait être ajouté un facteur  $K_2$ , dépendant du respect des engagements qualité. La formule de variation du prix deviendrait alors :

$$P(t) = [K(t) + K_2(t)] \cdot P_0$$

avec  $K_2 = f$  (indicateurs obtenus/valeurs cibles)

Dans ce second mécanisme, le prix payé par l'utilisateur est directement fonction de la qualité des prestations réalisées. Cela signifie que l'utilisateur bénéficie de prix plus faibles en début de contrat, mais qu'il assiste à une augmentation plus rapide en cas d'amélioration sensible du service.

La collectivité reste budgétairement en dehors du processus d'incitation, ce qui est une simplification pratique, mais qui rend un peu plus délicat le contrôle du système de reversement au délégataire.

La fixation lors des négociations initiales d'un mécanisme d'intéressement présente un autre avantage du point de vue de la révélation d'information par le mandataire. La modulation de l'intéressement peut jouer le rôle d'un menu de contrats, qui oblige l'exploitant, au moment où il choisit une formule d'intéressement à révéler l'effort qu'il juge pouvoir fournir. En effet, un exploitant qui juge pouvoir faire progresser un service dans une large mesure, acceptera de partir d'une recette initiale plus faible, mais avec une part d'intéressement plus forte, qu'un opérateur qui juge être déjà à la limite des possibilités d'amélioration des prestations.

Cette approche renouvelle la notion du mieux disant. Dans un tel dispositif, le mieux disant et le moins disant pour le prix initial ont des chances de coïncider.

Ces mécanismes d'intéressement dans le cadre de la délégation sont donc prometteurs, mais **ils soulèvent une question, d'ordre juridique, qui pourrait leur faire obstacle** : le critère de la rémunération apparaît dans la jurisprudence récente comme un élément de distinction fondamental entre la délégation et le marché public. La délégation existe dès lors que la rémunération est "risquée", c'est-à-dire, d'après un arrêt du Conseil d'Etat<sup>8</sup>, dès lors qu'elle est liée, pour au moins 30%, à la facture payée par les usagers sur la base de leur consommation. Les juristes vont-ils accepter de prendre en compte un risque non pas lié au volume vendu, mais à la performance atteinte ? S'ils refusent cette interprétation, ils vont considérer que, formellement, avec l'intéressement à la performance la recette est déconnectée du volume vendu et donc rapprocher les contrats avec intéressement des marchés publics. Cette question d'interprétation est encore plus forte avec le dispositif de reversement *via* le budget de la collectivité (critère qui fait encore pencher vers la prestation de service, c'est-à-dire vers le marché public). Ainsi, si sur le fond, l'intéressement à la performance qualitative est bien une réintroduction des risques et périls, il reste à valider si, sur la forme, les juristes feront la même interprétation.

Il est difficile de préjuger de la position qui serait adoptée par les juges. Toutefois, Eric Landot, avocat spécialisé dans le secteur de l'eau, qui a eu l'occasion de prendre position sur nos propositions<sup>9</sup>, semble plutôt optimiste sur la possibilité d'introduire un intéressement à la performance dans le cadre des délégations. A condition que la part des recettes liée aux indicateurs reste suffisamment limitée, il ne pense pas que l'intéressement risque d'entraîner la requalification du contrat en marché public.

---

<sup>8</sup> Conseil d'Etat, 30 juin 1999, dossier n°189147.

<sup>9</sup> (in Grand d'Esnon et Guérin-Schneider 2000).

**Dans le cas de la régie**, la notion d'intéressement peut sembler plus difficile à mettre en place.

Pourtant, comme l'ont montré les expériences de gestion par contractualisation interne, déjà citées plus haut<sup>10</sup>, il est possible de mettre en place des systèmes d'engagements et de modulation de l'affectation des ressources sur la base du respect d'objectifs fixés initialement. La modulation du budget affecté à l'eau, au moins sur la partie fonctionnement, peut être un moyen d'incitation utilisé en régie.

#### **3.3 Perspective d'application à court terme**

L'idée d'une rémunération avec intéressement à la performance est en train de faire son apparition dans le milieu de l'eau. Nos travaux ont déjà été diffusés vers les DDAF et vers des organismes de conseil comme Service Public 2000<sup>11</sup>. Ces applications sont propices au développement de l'idée d'intéressement financier à la performance<sup>12</sup>.

Quelques signes en attestent.

**Entre mai 1999 et juin 2000, dates respectives des deux colloques organisés par l'AFNOR sur la mesure de performance par indicateurs<sup>13</sup>, les positions exprimées se sont nettement infléchies en faveur de l'intéressement.** En 1999, lorsque nous avons suggéré une rémunération à la performance, l'idée n'avait soulevé aucune adhésion. Au contraire, en 2000, la FNCCR proposait elle-même<sup>14</sup> d'utiliser les indicateurs comme un outil d'intéressement dans les contrats. A ce même colloque, les représentants des délégataires, interrogés lors d'une table ronde, se sont déclarés favorables au principe d'intéressement.

Enfin, le SPDE lui-même a proposé de mettre en place dans les mois qui viennent un groupe de travail sur cette question spécifique. Si cette initiative ne prouve pas l'adhésion du SPDE à ce nouveau mode de rémunération, il montre au moins qu'il juge cette hypothèse suffisamment crédible.

**Le contexte est donc bien en train de mûrir et l'intensification des travaux de recherche accompagnant la mise en place du dispositif d'intéressement pourrait s'avérer utile à court terme.**

---

<sup>10</sup> Nakhla, Soler et Tanguy, opus cités.

<sup>11</sup> Ce cabinet, spécialisé dans la gestion des services d'eau et d'assainissement, a été créé par deux associations importantes de collectivités, la FNCCR et l'AMF. Service Public 2000 est reconnu comme l'un des principaux organismes d'appui aux collectivités, apprécié pour ses compétences et son indépendance.

<sup>12</sup> Les DDAF commencent à constituer des groupes de réflexion sur l'intéressement. Service Public 2000 a exprimé sa volonté d'introduire les indicateurs de performance dans la rémunération des délégataires, dans une récente lettre à l'AFNOR, présentée en annexe.

<sup>13</sup> (AFNOR 1999 ; AFNOR 2000).

<sup>14</sup> Intervention de M. Desmars.

## 4 Conclusion

Ce chapitre dresse trois champs de recherche complémentaires à cette thèse, qui permettront de compléter et de conforter l'usage des indicateurs de performance dans le suivi et la régulation des services d'eau par les collectivités.

Si la production de références statistiquement validées, avec un affinement des définitions, constitue un travail à dominante technique et économétrique, la réflexion sur les dispositifs de sécurisation des informations et surtout l'articulation avec l'incitation financière sont des projets de recherche clairement orientés vers la gestion.

L'idée d'associer deux types d'utilisations des indicateurs semble particulièrement féconde :

- Un premier niveau, décrit dans cette thèse, repose sur l'utilisation d'un panel relativement développé d'indicateurs, rassemblés en tableaux de bord dont l'objectif est de faciliter le dialogue en rendant possible le suivi de l'ensemble des résultats du service par les collectivités. L'incitation est ici basée principalement sur une meilleure circulation de l'information.

- Un second niveau, suggéré dans ce dernier chapitre, repose sur l'introduction d'un nombre limité d'indicateurs dans la formule de fixation de la recette de l'exploitant, ce qui introduit une incitation financière basée sur la réalisation des objectifs d'exploitation.

**Ce double dispositif fonctionne de manière complémentaire : l'incitation financière oblige l'exploitant à progresser pour équilibrer son contrat, mais dans le même temps, le suivi annuel qui porte sur des aspects beaucoup plus diversifiés du service, l'incite à ne pas négliger les aspects du service public qui ne sont pas directement mesurés par les indicateurs d'intéressement.** La partie patrimoniale, plus souvent de la responsabilité des collectivités, est également couverte par les indicateurs de suivi annuel, alors que les indicateurs d'intéressement porteront plus spécifiquement sur les aspects d'exploitation.

Enfin, par rapport au fonctionnement actuel, ces méthodes de pilotage du service par les collectivités présentent l'avantage de ne pas faire reposer l'incitation sur un système de sanctions (pénalité et recours juridique) mais plutôt sur la réputation, sur le dialogue et sur l'intéressement. C'est donc une approche d'adaptation mutuelle, *a priori* plus favorable à la collaboration constructive des deux partenaires.



## CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE

Partis de l'analyse générale des modèles de régulation en première partie, pour construire un instrument de gestion adapté aux enjeux de la performance des services publics en seconde partie, nous avons débouché, dans cette dernière partie, sur l'organisation de la régulation.

Le contexte est apparu favorable à l'introduction des indicateurs de performance dans une optique de régulation. La demande existe du côté des collectivités et les délégataires comme les régies semblent ouverts à ce mode de suivi qui leur permet de valoriser leurs compétences et leur travail.

Il reste à consolider un maillon dans l'organisation, celui de l'appui aux collectivités, pour réduire enfin le déséquilibre structurel entre elles et leur opérateur. Au niveau local, des relais se mettent en place, comme le montre l'implication croissante des DDAF. On assiste progressivement au développement des organismes de conseil, capables d'aider les élus à choisir les indicateurs et à les interpréter dans le contexte particulier de chaque service. Au niveau national, l'appui aux collectivités passe par la mise en place d'une structure centralisée qui puisse à la fois donner un cadre commun (définition des indicateurs) et en même temps réaliser un travail de mutualisation et de diffusion de l'information (production de références statistiques). Le projet de Haut Conseil du Ministère de l'Environnement va dans ce sens. Cette centralisation de l'information devra s'accompagner d'un retour de données vers le niveau local pour que les collectivités conservent leur pouvoir de décision et d'organisation, et qu'elles ne se sentent, ni dessaisies, ni exonérées de leur devoir de contrôle.

Cette régulation, qui repose sur le principe du suivi continu des résultats et de l'incitation par comparaison (sunshine regulation et yardstick competition), suppose une implication forte des collectivités. Il ne faut donc pas nier le risque de voir s'instaurer une régulation à deux vitesses. D'un côté, des collectivités motivées, assistées par des conseillers compétents, sauraient faire jouer à plein les mécanismes d'incitation par mesure de performance. De l'autre, des collectivités plus effacées et moins informées, ne donneraient aucune directive claire et laisseraient les exploitants libres d'interpréter à leur guise le contenu du service public.

Ainsi chacun est mis face à ses responsabilités :

- Les collectivités doivent s'investir dans leur rôle de régulateur local des services d'eau.

- L'Etat doit mettre en place des structures d'appui, à la fois en terme d'information générale, mais aussi en terme d'assistance locale, pour toutes les collectivités qui n'ont pas les moyens de se doter de service technique spécialisé, ni de recourir au conseil du secteur privé.

### **Partie 3 - Organisation de la régulation**

Dans ce contexte, les consommateurs informés plus objectivement sur la qualité des services et sur l'origine des augmentations du prix, pourront, à leur tour, jouer leur rôle de prescripteurs dans une situation plus transparente.

Une régulation par paliers se dégage ainsi progressivement avec les consommateurs, les élus, un réseau de conseillers et enfin une autorité nationale (qui reste à créer). Les indicateurs apparaissent au cœur de ce schéma de régulation par coup de projecteur et par comparaison. Ils sont à la fois le support de l'information et le moyen d'arriver à une cohérence entre les différents niveaux.