



LA RECHERCHE POUR L'INGENIERIE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ENVIRONNEMENT

*Laboratoire Gestion des Services Publics*  
**Cemagref-ENGEEES**  
*1, quai Koch*  
*67 070 Strasbourg*



ECOLE NATIONALE DU GENIE DE L'EAU ET DE  
L'ENVIRONNEMENT DE STRASBOURG



21173

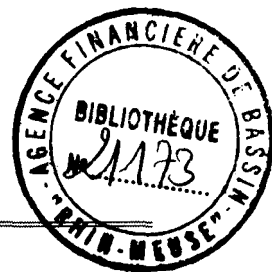


## **Le tableau de bord annuel de l'utilisateur sur le prix et la qualité du service d'eau et de collecte-traitement des eaux usées**

### ***L'évaluation des services publics locaux***

*Janvier 1997*

**FONDATION DES VILLES**  
*Société Nouvelle*  
*28, Bd Sébastopol*  
*75 004 Paris (et)*  
*3 7, rue Huguerie - Bordeaux*



## *In trodution*

---

Lorsqu'en février 1995, le Ministère de l'Environnement instaure l'obligation pour les collectivités locales de produire un rapport annuel sur le prix et la qualité du service en eau potable et en assainissement, le contexte ambiant est alors marqué par des scandales politico-financiers et par une agitation autour du prix de l'eau qui de l'avis de députés et des médias «explose». Déjà, le 29 janvier 1993, la loi 93/122 plus connue sous le nom de loi Sapin insistait sur la *transparence de la vie économique et des procédures publiques*, à assurer lors des passations de conventions de délégation de service public. La loi du 2 février 1995 et d'autres au cours de la même période, feront à nouveau émerger ce souci de transparence appliquée non plus au régime de passation, mais à l'exécution et en particulier vis-à-vis des attentes supposées des usagers du service. Signalons, avant d'aller plus avant, que le principe d'information de l'utilisateur sur le prix et la qualité de service que prône alors cette loi, s'étend aussi bien aux services d'eau et d'assainissement délégués qu'à ceux gérés en régie. Le mode de gestion du service n'est pas ici, en cause, il est plutôt question de résultats atteints par le service.

Si le législateur focalise alors le débat sur les résultats à atteindre par tout service d'eau et d'assainissement, c'est qu'apparemment, il sous-tend qu'il est possible sur la base des deux critères retenus (prix et qualité), d'établir un lien entre la finalité du fonctionnement du service (qualité du service) et le prix payé par l'utilisateur. Le décret d'application de la nouvelle réglementation viendra trois mois plus tard, préciser le contenu à donner à ce rapport annuel «au maire», dont le principal objectif affiché, est d'informer l'utilisateur-consommateur.

Donner à l'utilisateur la possibilité de connaître et d'apprécier le service au travers de ces deux critères du prix et de la qualité du service rendu, est certainement une information utile et pertinente quelque soit d'ailleurs l'acteur concerné par la gestion du cycle de l'eau. En revanche, cette question en posait une autre, celle des paramètres compris dans les notions de prix et de qualité évoquées. S'agit-il de notions dont le contenu est universel quelque soit le service ? Pourrait-on dans ce cas imaginer que des normes émergent afin de permettre les comparaisons ou tout du moins donner à l'utilisateur des points de référence ? Quel type de données sur le fonctionnement du service sont alors en cause ? selon quelles procédures de collecte d'informations ? . . .

C'est cet ensemble de points qui a conduit l'Agence de l'eau Loire-Bretagne, partenaire financier et économique des collectivités locales du bassin, à nous confier *l'élaboration d'une version de rapport annuel ajustée des principaux éléments de réponse apportés aux interrogations soulevées plus haut.*

Si l'analyse des composantes du prix de l'eau ne suscitait pas en soi de difficultés, notre étude révèle qu'il n'en est pas de même pour ce qui concerne la notion de la qualité. Nous avons tenté, tout en restituant la loi du 2 février par rapport à ses objectifs, de dégager de premiers éléments d'appréhension et de définition de critères de qualité du service offert à l'utilisateur.

Notre approche ne se base pas sur une enquête auprès des usagers, mais sur une analyse d'expérience européennes en la matière, anglaise notamment, et sur une confrontation des points de vue gestionnaires / associations de représentation des usagers-consommateurs.

Nous avons, par ailleurs, examiné la question des référents pouvant permettre à l'utilisateur et au service d'apprécier le niveau de service offert.

Enfin, nous avons rassemblé cette information dans un tableau de bord que nous avons baptisé «tableau de bord de l'utilisateur». Il nous a semblé en effet, plus approprié de rattacher le support d'information en question au destinataire, compte tenu du but affiché par la loi à l'origine, et afin d'éviter toute confusion entre ce qui initialement selon cette loi, en constitue l'objet (*le rapport du maire*) et les finalités supposées **dudit** document (*information de l'utilisateur*).

## Conclusion et perspectives

---

---

Le rapport annuel du maire tel que la loi du 2 février 1995 l'a conçu peut à certains égards apparaître comme une «*mise en condition institutionnelle*»<sup>49</sup> des élus et des responsables gestionnaires des services d'eau et d'assainissement par les obligations et nouvelles responsabilités qu'il suggère à la fois pour les uns et pour les autres.

L'obligation en effet de produire une information publique rendant compte de la pertinence du niveau de prix affiché en eau et du service correspondant, amène l'élu malgré lui, à se pencher sur un domaine d'activité qui dans certains cas, a pu ne pas figurer parmi les priorités de l'action communale. Replacé au premier rang de sa *fonction de gouvernement*, l'élu est sensé par son implication à la réflexion organisée autour de cette analyse, jouer pleinement son rôle de décideur, celui qui contrôle, rend compte, et organise la concertation indispensable pour légitimer les activités d'intérêt général, dont il a la charge.

Le gestionnaire quant à lui, qu'il soit public ou privé, se voit clairement imputé la responsabilité de l'efficacité de la gestion dont il est le coordonnateur et l'animateur principal. Plus la notion de «juste prix» sera effective pour un niveau donné de qualité de service, moins la gestion du service sera remise en cause.

N'est-ce d'ailleurs pas là l'équilibre que la loi **Barnier** a voulu rétablir en *obligeant à rendre compte à l'usager* du service rendu ? usager à l'origine de la création du service mais souvent «en marge» des préoccupations du service.

Il nous a paru plus juste, compte tenu de la finalité poursuivie par la loi, d'intituler finalement ce rapport annuel du maire «tableau de bord de l'usager». Notre propos ici, étant d'éviter la confusion entre l'information destinée au maire et celle qui vise les usagers. La lisibilité d'un tel intitulé, comme outil de communication et d'information de l'usager, nous semble plus effective, en particulier vis-à-vis des usagers.

Si, nous avons gardé l'esprit de la version suggérée par le décret d'application du 6 mai 1995, nous l'avons enrichie par une analyse des principaux concepts de la qualité de service tels que le traitent les manuels de gestion et d'économie, et telles que le suggèrent certaines expériences françaises et européennes dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.

Pour ce qui est de la forme, nous avons focalisé notre démarche sur une information susceptible de provoquer des réactions de la part des usagers (leurs représentants) en retenant notamment les principes du tableau de bord dont le but est de situer un indicateur donné par rapport à un élément de référence. En effet, l'un des points forts qui ressortait de notre analyse, était justement celui de la confrontation entre le niveau de perception des usagers de la qualité qui leur est offerte et le niveau réel de leurs attentes. Il n'est évident pour personne d'apprécier dans l'absolu le niveau de service offert.

Notre phase d'échange et de validation du tableau de bord auprès de services et d'associations de représentation d'usagers, a révélé que s'agissant de normes, en particulier pour ce qui concerne la notion de service, il n'y avait guère de réflexion engagée à ce sujet. C'était le cas

---

<sup>49</sup> Terme avancé par un gestionnaire de service lors d'un entretien.

notamment lorsqu'il a été question de réfléchir à la définition d'un seuil minimum acceptable à la fois pour l'utilisateur et le service, en matière d'interruption de service, de délais d'intervention pour traiter les plaintes et les revendications des usagers ou encore de fréquence de fuites sur le réseau...

Même si cette exigence de référence à des *normes de service* ne va pas de soi dans les pratiques des gestionnaires, les orientations en cours dans le domaine de la normalisation des activités d'alimentation en eau potable et en assainissement<sup>50</sup>, laissent tout à penser, que l'on tendra à terme vers un management par les normes comme pour le cas du strict produit eau distribuée et du traitement des eaux usées.

Quoiqu'il en soit, il est certain que l'instauration de seuils de référence supposera la mise en place de systèmes de mesure et de collecte d'informations jusque-là non formalisés ou inexistantes. Les expériences de mesure en place au sein de certaines villes y contribueront certainement. Toutefois, ainsi que le faisait remarquer un des gestionnaires de service, il conviendra de garder le recul nécessaire, ce qui signifie qu'il faudra compter avec le temps.

Les étapes logiques qui devraient suivre la production de ces tableaux de bord seraient celles qui organisent leur diffusion et leur publicité auprès des usagers et leurs instances de représentation. La crainte que ce travail ne trouve le même sort que celui qui a été réservé aux enquêtes publiques, a été clairement exprimée par les responsables des associations rencontrées. De quelle utilité serait ce document d'information s'il ne devait pas ouvrir un dialogue entre l' élu, le service et ses usagers, ou s'il n'était pas exploité dans le cadre de structures telles que les commissions consultatives locales d'usagers ? D'ailleurs, l' élu qui ne produirait pas ce rapport à l'usager risquerait-il pour autant d'être considéré comme ayant manqué à ses devoirs vis-à-vis de ses usagers-citoyens ?

---

<sup>50</sup> L'AFNOR dans sa lettre à ses adhérents, du 5 août 1996, annonçait le début d'un projet de normalisation du service à l'usager en eau et en assainissement dès octobre 1996.

# TABLE DES MATIERES

PROLOGUE : PRIX ET QUALITE DU SERVICE RENDU EN ALIMENTATION EN EAU ET EN COLLECTE ET TRAITEMENT DE SEAUX USEES : LES 10 QUESTIONS AU MAIRE.....	1
INTRODUCTION.....	2
<b>I<sup>ERE</sup> PARTIE</b>	
QUELS SONT LES DEBATS ET ENJEUX AUTOUR DE CETTE NOUVELLE OBLIGATION DE PUBLICITE SUR LE PRIX ET LA QUALITE DES SERVICES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT ?.....	4
SECTION 1 - <b>LE</b> CONTEXTE ET LA LOGIQUE DE LA LOI <b>BARNIER</b> : QUELLES FINALITES ATTRIBUER A LA TRANSPARENCE ?.....	4
1.1. <i>Organisation et particularités de la gestion des services d'eau et d'assainissement en France</i> .....	4
1.2. <i>Obligation de publicité : examen du contenu réglementaire des lois 95/101 et 95/127 du 2 et 8 février 1995 et du décret d application correspondant.</i> .....	5
1.2.1. <i>Le contexte et la logique soutendue par la loi 95/127 du 8 février 1995.</i> .....	5
1.2.2. <i>Le contexte et la logique soutendue par la loi du 2 février 1995</i> .....	6
SECTION 2 : <b>DE</b> L'ELABORATION ET DE LA PUBLICITE DU RAPPORT ANNUEL A LA TRANSPARENCE .....	10
2.1. <i>Transparence et dissymétrie de l'information : la thèse de la capture des collectivités par les opérateurs</i> .....	11
2.2. <i>Transparence et évaluation démocratique des services d'eau et d'assainissement</i> .....	12
2.3. <i>La transparence a-t-elle un objectif ? obligation de service public, qualité de gestion, incitation à la performance, cogestion ?</i> .....	14
SECTION 3 : TENTATIVE DE DEFINITION DE LA QUALITE DU SERVICE RENDU EN MATIERE D'ALIMENTATION EN EAUX POTABLES ET D'ASSAINISSEMENT .....	16
3.1. <i>Qualité et univers des services publics : quel rapprochement ?</i> .....	16
3.2. <i>Analyse des principaux concepts de la qualité :</i> .....	17
3.2.1. <i>Le discours relatif à la qualité totale (TQM)</i> .....	19
3.2.2. <i>La qualité du bien ou service</i> .....	21
3.2.3. <i>Les expériences de la qualité en eau et en assainissement</i> .....	22

SECTION 4 : L'EXEMPLE DE LA GRANDE-BRETAGNE.....	25
4.1. Les principales dimensions du service à l'usager prises en compte par l'Ofwat.....	26
4.1.1. L'organisation.....	27
4.1.2. Les procédures.....	27
4.1.3. Le niveau de service «garanti» : le «Guaranteed Standard Scheme».....	28
4.1.4. Les indicateurs de niveau de service .....	29
4.2. Définition des indicateurs utilisés par l'ofwat. ....	30
4.3. La construction des standards et l'approche comparative.....	31
SECTION 5 : EXAMEN DES INDICATEURS «OBLIGATOIRES» DU RAPPORT ANNUEL : LES LIMITES D'UNE APPROCHE DESCRIPTIVE .....	32
SECTION 6 : ESQUISSE D'UNE DEFINITION DE LA QUALITE DANS LES SERVICES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT .....	38
6.1. Quels sont les points clés de la qualité en eau potable et en assainissement ?.....	39
SECTION 7 : LES LIMITES ACTUELLES A UNE EVALUATION DE LA QUALITE DANS LES SERVICES D'EAU POTABLE ET D'ASSAINISSEMENT .....	45
SECTION 8 : LES COMPOSANTES RETENUS POUR ALIMENTER LE RAPPORT ANNUEL DU MAIRE .....	46
SECTION 9 : L'ORGANISATION ET LA MISE EN PLACE DU SYSTEME DE MESURE : QUI MESURE ET COLLECTE LES DONNEES ? QUI LES MET EN FORME ET LES EXPLOITE ? QUI CONTROLE LA FIABILITE ET LA VALIDITE DES MESURES ?.....	54
<b>II<sup>EME</sup> PARTIE</b>	
LA CONSTRUCTION DU «TABLEAU DE BORD DE L'USAGER» SUR LE PRIX ET LA QUALITE DU SERVICE RENDU EN ALIMENTATION EN EAU POTABLE ET EN COLLECTE ET TRAITEMENT DES EAUX USEES.....	56
SECTION 1 : QU'EST-CE QU'UN TABLEAU DE BORD ? DEFINITION DE L'OUTIL ET DE SES OBJECTIFS .....	56
SECTION 2 : LE PASSAGE DE LA NOTION DE RAPPORT ANNUEL A CELLE DE TABLEAU DE BORD.....	58
2.1. Définition de la notion d'indicateur.....	59

SECTION 3 : LE TABLEAU DE BORD A L'USAGER : SA FORME ET SON CONTENU .....	60
3.1. <i>Présentation de la maquette du tableau de bord de l'usager : indicateurs de prix et de qualité du service rendu en alimentation en eau potable</i> .....	60
3.2. <i>Présentation de la maquette du tableau de bord de l'usager : indicateurs de prix et de qualité du service rendu en collecte et traitement des eaux usées</i> .....	64
<b>SECTION 4 : BILAN DE LA PHASE VALIDATION</b> .....	68
4.1. <i>Les réactions des gestionnaires de service</i> .....	68
4.2. <i>Les réactions des association de représentation des consommateurs et usagers</i> .....	69
5.3. <i>Le volume du rapport</i> .....	71
<b>CONCLUSION ET PERSPECTIVES</b> .....	72
ANNEXE 1 : COMMENT ANALYSE ET MESURE-T-ON LA POLLUTION ? .....	77
ANNEXE 2 : CONSTRUCTION ET DEFINITION DES INDICATEURS ET DES NIVEAUX DE REFERENCE .....	79
1° - DEFINITION DES INDICATEURS ET DES NIVEAUX DE REFERENCE EN ALIMENTATION EN EAU POTABLE .....	79
2° - DEFINITION DES INDICATEURS ET DES NIVEAUX DE REFERENCE EN COLLECTE ET TRAITEMENT D E S EAUX U S E E S .....	82
ANNEXE 3 : COMPETENCES CONCEDEES ET RESPONSABILITES RESPECTIVES DE L'ELU ET DE LA SOCIETE FERMIERE .....	85