

Conseil général du  
génie rural, des  
eaux et des forêts

Conseil général  
des ponts et  
chaussées

Inspection  
générale de  
l'environnement



29552-1 RM



Rapport N° 2004 – 0062-1 – 11 avril 2005

# Les indicateurs de performance appliqués aux services publics de l'eau et de l'assainissement

## Constats et propositions

établi par

**Yves Cousquer,**

ingénieur général des ponts et chaussées

**Jean Dumont,**

ingénieur général du génie rural, des eaux et des forêts

**François Hanus,**

ingénieur en chef des ponts et chaussées

**Thierry Lavoux,**

**Jean-Louis Prime,**

chargés de mission d'inspection générale de l'environnement



*Liberté • Égalité • Fraternité*

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



# Sommaire

<b>RESUME ET CONCLUSIONS .....</b>	<b>6</b>
<b>Sigles et abréviations utilisés .....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION : CONTEXTE ET OBJECTIFS POURSUIVIS .....</b>	<b>8</b>
<b>I - DES INDICATEURS POUR QUALIFIER LES PERFORMANCES DES SERVICES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT : UNE NECESSITE RECONNUE ET ADMISE PAR TOUS LES ACTEURS.....</b>	<b>12</b>
<b>1.1 – Les dispositions actuelles et leurs insuffisances signalées.....</b>	<b>12</b>
1.1.1- Les dispositions législatives et réglementaires .....	12
a) Le rapport annuel du maire .....	12
b) Le rapport annuel du délégataire.....	12
c) La commission consultative des services publics locaux.....	13
d) L'Observatoire de l'eau .....	13
e) Informations sur la qualité de l'eau.....	13
f) La facturation.....	13
g) Les autres lieux d'échange et d'information .....	13
1.1.2 – Evaluation et recommandations de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.....	14
1.1.3 - Observations et recommandations de la Cour des Comptes .....	15
a) La maîtrise des services d'eau et d'assainissement [est ] à améliorer.....	15
b) Le contrôle de la performance [est ] à renforcer .....	15
c) Conclusion et recommandations de la Cour.....	18
<b>1.2 – L'accès du public à l'information sur l'eau.....</b>	<b>19</b>
1.2.1- La directive cadre européenne sur la politique de l'eau.....	19
1.2.2- La convention d'Aarhus .....	20
a) Historique : .....	20
b) Revue des principales dispositions .....	21
1.2.3 - La directive 2003/4/CE concernant l'information en matière d'environnement .....	22
1.2.4 - Le dispositif national d'information actuel.....	23
1.2.5 - Quelques principes pour fonder des indicateurs de performances.....	23
1.2.6 - Quelques exemples d'indicateurs proposés dans d'autres pays.....	24
1.2.7 - Les normes ISO.....	24
<b>1.3 – La charte des services publics locaux : .....</b>	<b>26</b>
1.3.1 – Les enjeux affirmés dans la Charte .....	26
1.3.2 – Les objectifs poursuivis par les signataires .....	27
1.3.3 – Les actions correspondant aux engagements pris par les signataires .....	27
1.3.4 – Incitation et promotion des indicateurs : .....	28
<b>1.5 – Les différentes démarches et contributions pour la mise en œuvre d'indicateurs de performance communs dans les services publics d'eau et d'assainissement .....</b>	<b>29</b>
1.5.1 – La contribution primitive du laboratoire de l'ENGREF.....	29
a) Introduction.....	29
b) Les leçons à tirer de l'évolution du contexte européen.....	29
c) L'intérêt des indicateurs de performance.....	30
d) Présentation de l'outil développé à l'ENGREF : indicateurs et critères de synthèse.....	31
d) Test réalisé sur des services réels.....	32

1.5.2 - La démarche de la FNCCR.....	33
a) Les motivations.....	33
b) Les participants à la démarche.....	33
c) Les objectifs.....	34
d) Les résultats actuels.....	34
1.5.3 - La démarche du SPDE.....	35
a) Les motivations.....	35
b) Historique des travaux SPDE.....	35
c) Les objectifs de la démarche SPDE.....	35
d) Les résultats actuels.....	36
1.5.4 - L'expérience du réseau des DDAF.....	37
a) Historique.....	37
b) Les résultats obtenus.....	37
c) Les recommandations du réseau des DDAF.....	38
1.5.5 - La démarche de l'AFNOR, vers une normalisation des services de l'eau et de l'assainissement.....	39
a) Les objectifs.....	39
b) Le contenu des normes.....	39
d) L'internationalisation.....	40
1.5.6 - La démarche de l'IGD.....	41
a) Présentation des travaux du groupe de travail animé par l'IGD.....	41
b) Comment « réguler » par l'information : charte et indicateurs.....	41
c) Les indicateurs : modalités d'emploi.....	43

## **II – PROPOSITION D'UN REFERENTIEL « TRONC COMMUN » D'INDICATEURS DE PERFORMANCE POUR LES SERVICES PUBLICS D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT ..... 45**

### **2.1 – Déroulement de la mission..... 45**

### **2.2 – Remarques préalables sur les limites et les conditions d'utilisation d'une liste commune d'indicateurs ..... 46**

2.2.1 – Les indicateurs de performance : une dénomination appropriée ?.....	46
2.2.2 - Un tronc commun minimum et non pas une liste exhaustive.....	46
2.2.3 - Des indicateurs à interpréter avec précaution.....	46
2.2.4- Une liste à compléter par des indicateurs descriptifs, dans la perspective d'un Observatoire national.....	47
2.2.5- Un dispositif évolutif.....	47
2.2.6- Un dispositif transparent.....	48

### **2.3 – Description et argumentaire du référentiel proposé..... 49**

#### **2.3.1 – Alimentation en eau potable..... 49**

a) Liste d'indicateurs proposée par la mission..... 49

b) Commentaires et justificatifs des indicateurs proposés..... 50

De plus, il ne permet pas de comparaison entre différents services. Ainsi, une collectivité utilisant une ressource avec un simple traitement de chloration atteindrait un rendement proche de 100 %, tandis qu'une autre collectivité utilisant par exemple un équipement de nanofiltration n'atteindrait que 60 %..... 52

a) Liste d'indicateurs proposée par la mission..... 55

b) Commentaires et justificatifs des indicateurs proposés..... 56

#### **2.3.3 – Conclusion partielle..... 60**

### **2.4 – Utilisation d'une liste restreinte d'indicateurs pour l'information du consommateur..... 61**

2.4.1 - Qualité technique des services eau et assainissement..... 62

2.4.2 - Information sur les prix de l'eau et de l'assainissement..... 62

2.4.3 - Information globale sur la pérennité du service..... 63

2.4.5 - Synthèse des indicateurs proposés..... 64

<b>2.5 – Propositions de modalités pour organiser la mise en œuvre du tronc commun des indicateurs de performance</b> .....	65
2.5.1 Le contexte de la mise en oeuvre .....	65
2.5.2 Comment garantir l'application effective du référentiel ? .....	65
a) Recueillir l'expression d'un consensus des partenaires le plus large possible sur le référentiel : .....	66
b) Assurer la remontée des informations et leur disponibilité pour des comparaisons .....	66
c) Favoriser la dynamique enclenchée de recueil des données sans l'enrayer.....	67
<b>Annexe 1 – Les fiches détaillées des indicateurs proposés</b> .....	68
1.1 - Alimentation en eau potable .....	68
Précisions sur le calcul des indicateurs issus du budget des services d'eau.....	75
1.2 – Assainissement.....	76
<b>Annexes 2 - Les indicateurs proposés dans chacune des démarches et contributions ENGREF, FNCCR, SPDE, DDAF, AFNOR et IGD</b> .....	82
2.1 - Les critères et indicateurs proposés dans les travaux de l'ENGREF.....	82
2.2 - Les 21 indicateurs « eau » proposés par la FNCCR .....	86
2.3 - Les indicateurs de performances et de conformité du SPDE.....	88
2.4 - Les indicateurs proposés par le réseau des DDAF.....	90
2.5 – Les référentiels d'indicateurs AFNOR utilisés par le groupement des Villes de l'Ouest ....	94
2.6 – Les indicateurs proposés par l'IGD.....	95
<b>Annexe 3 – Liste des personnes rencontrées</b> .....	96
<b>Annexe 3 bis – Organismes ayant fourni des commentaires et avis sur le rapport d'étape</b> .....	96
<b>Annexe 4 - Dispositif législatif et réglementaire actuel</b> .....	97
4.1 - Article L. 2224-5 du CGCT relatif aux rapports annuels.....	97
4.2 - Décret N° 95-635 du 6 mai 1995 relatif aux rapports annuels.....	97
4.3 - Loi no 95-127 du 8 février 1995 relative aux délégations de service public .....	99
4.4 - Article L.2143-2 du CGCT relatif aux comités consultatifs .....	99
4.5 - Article L.1413-1 du CGCT relatif à la CCSPL.....	100
4.6 - Arrêté du 21 février 1996 portant création d'un observatoire de l'eau .....	100
4.7 - Arrêté du 10 juillet 1996 relatif aux factures d'eau et d'assainissement .....	101
<b>Annexe 5 – Rapport d'évaluation de l'OPECST : Conclusion et recommandations</b> .....	103
<b>Annexe 6 – Rapport de la Cour des Comptes (extraits)</b> .....	108
I – La maîtrise des services d'eau et d'assainissement à améliorer .....	108
III – Le contrôle de la performance à renforcer .....	110
Conclusion et recommandations .....	114
<b>Annexe 7 – Lettres de mission</b> .....	115

---

**Volume 2 (séparé) - Observations sur le rapport d'étape du 21 décembre 2004.**

## RESUME ET CONCLUSIONS

- La loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement<sup>1</sup> a organisé un dispositif d'information sur le prix et la qualité des services publics d'eau potable et d'assainissement, en instituant le rapport annuel du maire à son conseil municipal.

A l'expérience de près de dix années, il s'avère qu'en l'absence de la définition d'un « tronc commun » d'indicateurs de référence qui seraient utilisés dans tous les services, les données recueillies ne peuvent être comparées entre elles, ce qui limite -- voire interdit -- les démarches de comparaison, d'évaluation et d'incitation à progresser.

Par suite, l'identification d'un référentiel « tronc commun » d'indicateurs de performance est ressenti comme un besoin partagé, ce qui implique d'aboutir à un accord entre les différents acteurs : collectivités locales, opérateurs exploitants (délégataires et régies) et associations de consommateurs.

Dans ce sens, l'institut de la gestion déléguée (IGD) a signé le 16 janvier 2002, avec les associations représentant les communes, les départements et les régions, une charte des services publics locaux qui exprime, notamment, l'objectif de mettre en place des indicateurs de performance.

- Le présent rapport analyse et présente successivement :
  - le bilan des démarches d'indicateurs engagées spontanément, dans un passé récent, au sein de différents organismes : CEMAGREF, FNCCR, SPDE, réseau des DDAF, AFNOR et IGD<sup>2</sup>,
  - des propositions précises pour définir un référentiel d'indicateurs de performance ayant vocation à être utilisé comme « tronc commun » par les différentes acteurs,
  - enfin, des propositions destinées à favoriser la mise en oeuvre et l'application effective de ce référentiel d'indicateurs de performance.
- Les adaptations proposées ne nécessitent pas de nouvelles dispositions législatives, mais seulement :
  - la finalisation de la concertation entre les représentants des collectivités locales, des usagers consommateurs et des opérateurs exploitants (délégataires et régies), en vue d'aboutir à un engagement commun pour la mise en application du référentiel d'indicateurs de performance proposé,
  - la signature, entre les acteurs concernés, d'un protocole d'accord pour l'utilisation de ces indicateurs, sous la forme d'un accord spécifique ou bien d'une charte, dans le prolongement ou non de la Charte des services publics ; il sera souhaitable d'y associer les usagers consommateurs,
  - ensuite, en temps utile, la promulgation d'un décret modifiant le décret du 6 mai 1995<sup>3</sup> qui définit les indicateurs techniques et financiers à utiliser dans le rapport annuel du maire, et ceci, dans le but de parfaire la situation du point de vue juridique.

<sup>1</sup> Loi n°95-101 du 2 février 1995, dite « loi Barnier »

<sup>2</sup> Voir la traduction des abréviations en page suivante: « Sigles et abréviations utiles »

<sup>3</sup> Décret n°95-635 du 6 mai 1995