

Retour d'expérience sur la mise en œuvre de la mesure de performance des services d'eau et d'assainissement par les DDAF

Ce travail a été réalisé avec le soutien du Ministère de l'Agriculture (DGFAR).

Le Laboratoire Gestion de l'Eau et de l'Assainissement de l'ENGREF (Ecole Nationale du Génie Rural des Eaux et des Forêts) tient à remercier vivement l'ensemble des Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt qui ont participé aux enquêtes ainsi que les correspondants nationaux GSP et Diadème Ingénierie pour son assistance.

• Résumé

Dans le cadre des missions de conseil et d'appui aux collectivités locales, les DDAF proposent, depuis 2001, de produire des tableaux de bords sur la performance des services d'eau et d'assainissement. Après une première étude concernant les indicateurs relatifs à l'année 2000, ce document présente le **second retour d'expérience portant sur 2002 (indicateurs saisis en 2003)**. Les données rassemblées ont permis de préciser pour chaque indicateur **l'utilisation, les valeurs obtenues**, et d'estimer leur **fiabilité telle qu'appréciée par les DDAF**. Les liens avec **des facteurs contextuels**, supposés conditionner la performance, ont été testés.

Application des indicateurs par les DDAF en 2003

- En 2003, **la pratique du suivi de performance s'est étendue au sein des DDAF** : 39% des départements ayant répondu, soit au moins 23% des DDAF (17% en 2001), utilisent le module "performance". Une très large majorité des départements non utilisateurs déclare vouloir le mettre en œuvre dans un proche avenir.
- **La totalité des indicateurs proposés sont disponibles**, puisqu'ils ont été renseignés au moins par quelques services. Toutefois, tous ne sont pas utilisés avec la même intensité. La disponibilité des indicateurs s'est globalement améliorée. Les plus utilisés restent, classiquement, de nature technique, suivis de près par les indicateurs promouvant la qualité de la prestation des délégataires (courrier...). Les indicateurs financiers (M4) concernant les collectivités se développent sensiblement par rapport à la précédente enquête, même s'ils sont loin d'être généralisés. Enfin, les indicateurs les moins utilisés sont principalement liés aux prestations techniques du service clientèle (délais de branchement et remise en eau).

Analyse quantitative des données (portant sur l'année 2002)

- Les **résultats chiffrés** sont présentés en page 3.
- Certains indicateurs semblent **conditionnés par des facteurs descriptifs** du service (notamment la densité linéaire) mais la variabilité des indicateurs reste souvent grande au sein des classes définies par un unique facteur.
- La **performance des différents délégataires**, comparée au niveau national, varie légèrement de l'un à l'autre, cette année, en terme de niveaux de pertes, de recherches de fuites et de renouvellement des compteurs. En outre, au niveau départemental, la comparaison montre des différences encore plus nettes selon l'exploitant. Ces différences sont à nuancer (le classement change suivant les indicateurs) et surtout à interpréter en fonction du contexte local.
- La mission d'inspection lancée par le Ministère de l'Ecologie pour proposer une liste d'indicateurs partagée par les différentes parties prenantes devrait faciliter encore plus la mise en œuvre des indicateurs dans un proche avenir.

Les valeurs données dans ce document sont à prendre comme des ordres de grandeur des performances obtenues dans des services français. Il ne s'agit ni de valeurs statistiquement représentatives, ni d'objectifs *a priori*.

Cette enquête a impliqué plus de DDAF que celle sur l'année 2000. En effet, 59 départements ont envoyé une réponse au questionnaire, contre 50 précédemment.

- **Implication des acteurs dans l'utilisation des tableaux de bords**

Le suivi de performance reçoit un accueil de plus en plus favorable : en témoigne le taux d'utilisation du module de performance. Cette démarche est globalement en progression.

La quasi-totalité, soit 54 des 59 DDAF ayant répondu au questionnaire, réalise des missions de suivi de services. Un gros tiers d'entre elles (39% des DDAF interrogées, soit au minimum 23 % de tous les départements) utilisent déjà au moins partiellement des tableaux de bord. Cette utilisation est plus forte dans les régions Grand Ouest, Sud Ouest et Sud Est.

Il semble que seules 5 DDAF refusent d'utiliser à terme les tableaux de bord (et 2 n'ont pas répondu), sur 34 ne les utilisant pas pour le moment. Ainsi, en extrapolant, 11% des DDAF seraient hostiles à l'utilisation des tableaux de bord de GSP.

Les DDAF sont déjà nombreuses à introduire les indicateurs de performance dans les cahiers de charges. La coordination avec les autres protagonistes semble s'être améliorée depuis 2000, même si les services de conseil public aux collectivités négocient très rarement un retour d'information sur les indicateurs de performance auprès des délégataires. Ce retour d'information est dans la majorité des cas incomplet, ce qui souligne une nécessité de coordination entre les acteurs à ce niveau. Les collectivités sont de plus en plus impliquées dans la démarche : la mise en place a été concertée dans 55% des DDAF, contre 32% en 2000.

Les DDAF sont aussi plus nombreuses, en 2003, à adapter aux conditions locales des clauses concernant les indicateurs de performance dans les cahiers des charges.

- **Présentation des échantillons EAU et ASSAINISSEMENT**

L'échantillon 2002 est une extraction des services répertoriés par les DDAF dans le cadre de l'inventaire FNDAE. Au total, 7217 services d'eau et 10 266 services d'assainissement ont été répertoriés dans l'enquête, mais le nombre de services pour lesquels les DDAF font un suivi de performance est beaucoup plus faible (680 pour l'eau, 434 pour l'assainissement). C'est ce dernier chiffre qui a été retenu pour quantifier le taux de remplissage des indicateurs.¹

Le remplissage des différents indicateurs est très variable. Toutefois, on peut noter une progression de la disponibilité de l'information par rapport à 2000. Certaines interrégions (Grand Ouest) et les services en gestion déléguée sont sur-représentés (hormis les pertes et le rendement, les indicateurs sont presque exclusivement mesurés sur des délégations). La taille des services est assez diversifiée, même s'il n'y a pas de service de très grosse taille (4,1% des contrats concernent plus de 10 000 abonnés, aucun contrat concernant plus de 45 000 abonnés n'est disponible).

- **Valeurs obtenues sur les indicateurs EAU et ASSAINISSEMENT**

Les tableaux ci-contre présentent successivement les indicateurs EAU et ASSAINISSEMENT les plus fréquemment utilisés. Le quartile² représente la valeur au-dessus (ou au-dessous) de laquelle on trouve 25% des services. 50% des valeurs sont donc comprises entre les deux quartiles.

¹ Alors que dans la précédente enquête, le taux de remplissage était exprimé en fonction de la totalité des services répertoriés, ce qui était moins intéressant.

² Attention, la première enquête présentait les vingtiles (20%) et non les quartiles (25%).

Indicateurs Eau les plus utilisés

<i>TOTAL DE L'ECHANTILLON (avec fiche de performance) : 680</i>	<i>Unité</i>	<i>Remplissage</i>		<i>Moyenne 2002</i>	<i>Moyenne 2000</i>	<i>Quartiles</i>	
		<i>Nb</i>	<i>%</i>			<i>1er</i>	<i>3ème</i>
Taux de conformité des analyses DDASS (eau distribuée)	%	555	82	93,5	92,3	92,7	100,0
Taux de conformité des analyses d'autocontrôle (eau distribuée)	%	442	65	95,6	92,2	97,9	100,0
Indice de pertes primaires par branchement	l/br/j	311	46	176,2	162,6	81,6	222,2
Rendement primaire (hors 11 valeurs aberrantes)	%	559	82	72,4	73,4	64,2	82,1
Rendement primaire recalculé ^{(a) (b)}	%	1238	92	73,0	75,7	65,0	82,8
Indice linéaire de réparations de conduites principales pour fuite ou rupture	nb/km	495	73	0,18	0,22	0,07	0,22
Taux de recherche de fuites préventive par méthode acoustique	%	170	25	60,2	5,3	0,00	17,6
Réalisation d'une opération de sectorisation des fuites (mesure de débits sur un large secteur)	0 ou 1	301	44	0,65	0,56	0,00	1,00
Taux physique de renouvellement des branchements	%	242	36	1,0	0,5	0,10	0,85
Taux physique de renouvellement des compteurs	%	442	65	6,3	6,5	1,7	6,9
Durée moyenne de stockage	h	400	59	43,8	41,3	22,9	46,2

^(a) remplissage calculé sur le total des services avec information minimale (1346)

^(b) 13 valeurs (non prises en compte) du rendement recalculé sont disponibles pour des contrats sans information minimale ; 25 valeurs aberrantes (inférieures à 0 ou supérieures à 100%) supprimées

Indicateurs Assainissement les plus utilisés

<i>TOTAL DE L'ECHANTILLON (avec fiche de performance) : 434</i>	<i>Unité</i>	<i>Remplissage</i>		<i>Moyenne 2002</i>	<i>Moyenne 2000</i>	<i>Quartiles</i>	
		<i>Nb</i>	<i>%</i>			<i>1er</i>	<i>3ème</i>
Taux d'inondations dans les locaux de l'usager	nb/1000us	81	18	0	0,1	0	0
Taux d'obstructions du réseau	nb/km	280	65	0,71	0,7	0,1	0,6
Taux d'obstructions des branchements	%	166	38	1,14	2,9	0,2	1,4
Taux d'hydrocurage préventif	%	362	83	13,3	14,6	6,9	18,1
Taux de postes de relèvement télésurveillés	%	153	35	40,7	39,6	0	76,9
Taux physique de renouvellement du réseau	%	153	35	0,16	0,7	0	0
Indice linéaire de réparations de conduites principales pour fuite ou rupture	nb/km	170	39	0,58	0,2	0	0,1
Montant du renouvellement réalisé par le délégataire (le cas échéant)	k€	72	17	10,27	6,1	2,31	12,80
Nombre de points noirs	-	73	17	0,53		0	0
Nombre de points noirs / kilomètre	nb/km	73	17	0,03	9,2	0	0
Taux d'extraction des boues	%	129	30	89%	75,6%	48%	111%
Taux de dysfonctionnement majeur de la station	j/an	97	22	1	2,0	0	0

Evolutions depuis 2000

Dans le domaine de l'eau comme de l'assainissement, on pourra remarquer un début d'utilisation d'indicateurs qui étaient laissés de côté en 2000, comme ceux concernant les aspects de gestion financière de la collectivité, ainsi que certains concernant les usagers (engagement, échéanciers de paiement, taux d'impayés), malgré une baisse de l'utilisation de l'indicateur concernant les réponses aux courriers des usagers. Tous ces indicateurs restent néanmoins moins utilisés que les indicateurs classiques, de nature technique. Les indices de pertes, de conformité et de renouvellement sont de plus en plus utilisés.

Fiabilités

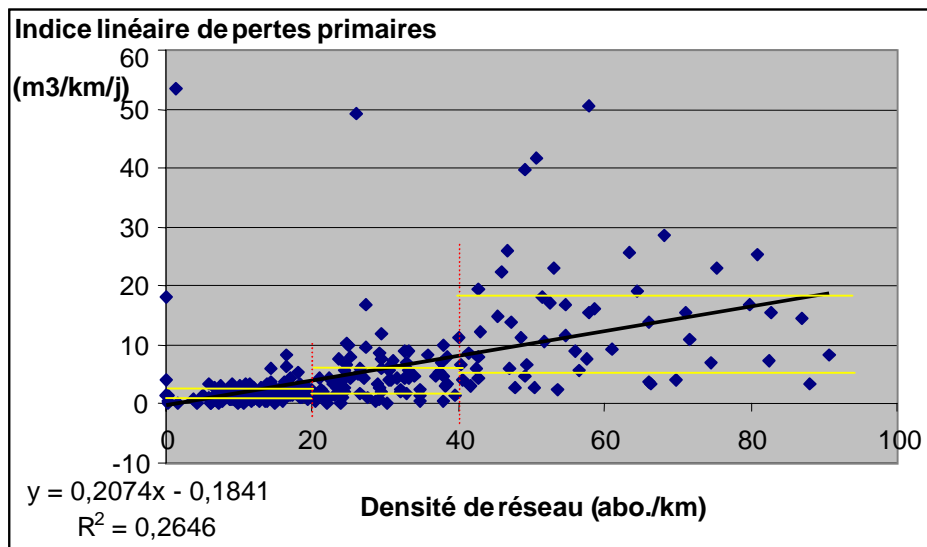
En 2002, les DDAF ont commencé à renseigner les fiabilités liées aux indicateurs qu'elles ont collectés. La fiabilité classée de 1 (mauvaise) à 3 (bonne) traduit à la fois la précision et la confiance (représentativité) qui est donnée aux indicateurs. Cette information est essentielle pour l'interprétation. La fiabilité a été plus particulièrement saisie pour les pertes et la conformité des analyses d'eau, mais encore peu de valeurs sont disponibles. Les indicateurs en lesquels les conseillers publics ont le moins de confiance sont ceux liés aux prestations clients, directement transmis par l'exploitant.

- **Impact de certains facteurs descriptifs sur les indicateurs**

On s'attend *a priori* à l'existence de liens entre certains facteurs contextuels et les résultats obtenus. Toutefois, après analyse des données disponibles, il apparaît que ces liens sont souvent difficiles à mettre en évidence. Comme en 2000, la seule corrélation vraiment nette est celle entre la densité linéaire et l'indice linéaire de pertes (cf. graphique). Ce constat illustre une double réalité : d'une part, une performance donnée semble le plus souvent liée non pas à un, mais à plusieurs facteurs contextuels, d'autre part, la performance des services reste extrêmement variable même pour des services ayant des caractéristiques techniques proches. Il n'est donc pas possible de proposer des classes de comparaison de service suffisamment homogènes à partir des données recueillies, à l'exception des pertes linéaires. Des travaux plus approfondis seront nécessaires. Les valeurs fournies ici sont à prendre, encore une fois, comme **un ordre de grandeur**.

On constate de moins bons résultats en terme de pertes sur l'échantillon 2002 comparé 2000.

Indice linéaire de pertes (primaires, hors branchements) en fonction de la densité linéaire (données 2002)



Classification indicative des indices linéaires de pertes (ILP) en fonction de la densité linéaire (réalisée à partir d'un échantillon de 421 services en 2000, 300 services en 2002) :

Année	≤ 20 abonnés/km		> 20 et ≤ 40 abonnés/km		>40 abonnés/km	
	2002	2000	2002	2000	2002	2000
ILP : Seuil excellent / moyen	0,8	0,5	1,5	1,2	4,8	3,1
ILP : Seuil moyen / médiocre	2,7	1,9	7,2	5,4	19,4	12,6

Comparaison 2000-2002 des classes de performance (seuils au vingtile)

Quant à l'assainissement, le seul résultat vraisemblable est qu'il semble pertinent de tenir compte de la densité linéaire pour définir des objectifs en termes de taux d'obstruction de réseau.

- **Lien entre exploitant et performance**

Contrairement aux conclusions de l'année 2000, quelques relations ont été observées entre le délégataire, au niveau national, et la performance : pertes, recherche de fuites et renouvellement des compteurs semblent légèrement différenciés d'une entreprise à l'autre.

On observe aussi localement des différences plus nettes entre les différents exploitants. Cependant, il faut noter que le classement varie souvent suivant l'indicateur considéré. Par ailleurs, certains résultats au-dessus de la moyenne pour l'année 2002 peuvent traduire le rattrapage d'un retard. La comparaison locale est donc intéressante mais il faut se méfier des conclusions hâtives, et manier l'outil de suivi de performance avec une bonne connaissance du contexte local et des évolutions.