

INSPECTION GENERALE



Dossier suivi par :
Patrice ROUSSEL
Tél. : 01 41 17 56 11
Fax : 01 41 17 68 65

Michel BLANC
Tél. : 01 41 17 52.76
Fax : 01 41 17 68 49

Paris, le 2 octobre 2002
N° 127 /B010 et 1109 /D201
CLASS :1.5.67

Evaluation du système statistique public pour la gestion des services publics locaux

**Rapport présenté par :
Patrice Roussel
Michel Blanc**



SOMMAIRE

I.- Le Contexte et la Méthode de la mission

II.- Constat de l'information disponible

1 Les acteurs d'un service public local et leur information

A Les collectivités locales et leurs obligations déclaratives

1 Comptabilités locales

2 Rapports annuels

B Les intervenants auprès des collectivités locales

C Les opérateurs

D Les usagers

2 Les sources statistiques nationales

A Les enquêtes sur l'eau et l'assainissement

1 L'enquête IFEN-SCEES auprès des collectivités locales

2 L'inventaire des stations d'épuration

B Les enquêtes sur les déchets

1 Auprès des collectivités IFEN-SCEES-ADEME

2 Auprès des installations de traitement ADEME

3 Délégations régionales de l'ADEME : enquêtes et fichier des intercommunalités

C Les enquêtes sur le prix de l'eau

1 De la DGCCRF

2 De l'Insee

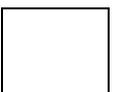
D L'enquête du CERTU sur les transports collectifs urbains

E Autres sources nationales

III.- Les conditions d'une maîtrise des services publics au niveau local

1 Choisir un mode de gestion en connaissance de cause

2 Pouvoir se référer à des indicateurs pertinents et d'usage courant



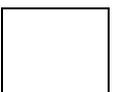
- 3 Des pistes pour améliorer l'information locale**
 - A Faire du rapport du maire un document exploitable**
 - 1 Des propositions de structure type**
 - 2 Des propositions d'indicateurs types**
 - B Exploiter les rapports des maires**
 - C Exploiter les budgets annexes**
 - D Favoriser le partage d'informations**
- 4 Améliorer l'information au niveau national : l'interdépendance local-national**

IV.- Conclusions

- 1. L'intercommunalité comme première réponse**
- 2. Exploiter les sources administratives locales**
 - A les comptabilités locales**
 - B les rapports annuels**
- 3. Une organisation à mettre en place**

Annexes

- 1. Lettre du Conseil économique et social**
- 2. Lettre de mission**
- 3. Composition du comité de pilotage de la mission**
- 4. Liste des personnes rencontrées**
- 5. Notes émanant de directions participant au comité de pilotage**
 - A Direction de l'eau**
 - B Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale**
 - C IFEN**
 - D Direction générale de la comptabilité publique**
- 6. Note de l'ADEME**
- 7. Table des sigles**
- 8. Eléments de références bibliographiques**



I.- Le contexte et la méthode de la mission

Le Conseil économique et social a adopté le 24 avril 2001 un avis sur « la maîtrise des services publics urbains organisés en réseau », qui fait mention de difficultés pour les collectivités locales en charge de tels services pour « accéder à des informations économiques et statistiques de base et à des indicateurs de performance et de qualité », et déplore dans sa conclusion « le caractère insuffisant, lacunaire et la qualité problématique des informations disponibles, et pourtant indispensables pour mieux maîtriser les services publics urbains organisés en réseau. »

Il a demandé en conséquence à l'Insee de vérifier la nature et les limites de la contribution du système statistique public à l'information des collectivités locales, urbaines et non urbaines. L'objectif de la mission confiée à l'inspection générale de l'Insee était donc de nature exploratoire. Elle a pour objet d'examiner les insuffisances du système statistique public à l'égard des collectivités locales dans les domaines des services de l'eau et de l'assainissement, de l'élimination des déchets et des transports collectifs urbains et d'alerter, le cas échéant, le Conseil national de l'information statistique et les services statistiques concernés.

La lettre du Conseil économique et social figure en annexe 1 et la lettre de mission en annexe 2.

L'étude porte donc sur le système d'information relatif aux services publics dans les domaines sélectionnés, mais en étant centrée sur les informations utiles aux collectivités locales dans ces domaines pour maîtriser les services publics dont elles ont la charge. On entend par là aussi bien les rapports et les comptes financiers que produisent les collectivités locales et dont le rassemblement peut faciliter les évaluations comparatives, que les informations statistiques élaborées à des niveaux centraux à partir d'enquêtes et de sources administratives, et qui peuvent fournir des éléments de cadrage au niveau de la collectivité.

En accord avec le Conseil économique et social, le champ de la mission s'est limité aux services de l'eau et de l'assainissement, de l'élimination des déchets et des transports collectifs urbains, pour des raisons de priorité et de contrainte de temps. L'avis du Conseil économique et social n'excluait a priori en effet aucun service public de dimension locale, mais il fut convenu de faire porter l'examen prioritairement sur les services de l'eau et de l'assainissement, dont les exigences de qualité ont été considérablement augmentées depuis le milieu des années 90 et qui impliquent toutes les communes du territoire national, et de faire cet examen par comparaison avec les deux autres services. L'élimination des déchets n'exclut aucune collectivité, cependant son organisation favorisait dès le départ une concentration plus forte des installations, et les investissements par commune sont donc nettement plus faibles. A l'opposé, les transports collectifs urbains ne concernent que peu de collectivités, qui sont toutes de taille importante et qui, a priori, ont davantage les compétences techniques nécessaires pour « maîtriser » ces services.

La mission a mené ses travaux en concertation avec les services statistiques et les administrations les plus concernées par son objet, à savoir, outre le Conseil économique et social lui-même,

- la direction générale de la comptabilité publique (DGCP),
- la direction générale des collectivités locales (DGCL),
- la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale (D4E),
- la direction de l'eau et l'Institut français de l'environnement (IFEN),
- le service économique et statistique (SES) du ministère de l'équipement, des transports et du logement,
- la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

La liste des membres du comité de pilotage de la mission est donnée en annexe 3.



Après avoir recueilli de chacun des services précédents sa contribution actuelle, future ou potentielle au système d'informations des collectivités locales, au sens précisé précédemment, la mission s'est informée auprès d'un grand nombre de professionnels et d'experts des secteurs considérés, parmi lesquels des associations de collectivités, un maire et des services techniques de mairie, l'Institut de la gestion déléguée, des syndicats professionnels, des universitaires, des associations de consommateurs, des sociétés de conseil, une chambre régionale des comptes, des établissements publics et d'autres administrations centrales.

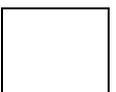
La liste des personnes rencontrées est donnée en annexe 4.

En complément au rapport, plusieurs administrations représentées au comité de pilotage de la mission ont adressé une note qui indique leur contribution propre à l'information des collectivités locales et qui expose leur point de vue sur le problème posé.

Il faut souligner la complémentarité de ces notes par rapport au rapport lui-même, en ce qu'elles apportent non seulement des visions mais aussi des propositions complémentaires que ne pouvait reprendre la mission, compte tenu de sa définition et de son mandat.

Ainsi, plus que des annexes, ces notes doivent-elles être considérées comme des prolongements possibles des conclusions du rapport.

Ces notes sont reproduites en annexes 5.



II.- Constat de l'information disponible

1.- Les acteurs d'un service public local et leur information

La collectivité locale que constitue la commune a la responsabilité d'approvisionner ses habitants en eau potable, d'assurer la collecte des eaux usées et leur traitement, de gérer la collecte et l'élimination des ordures ménagères et, dans le cas des communes urbaines, de gérer les transports collectifs publics. Cette responsabilisation fait de la commune l'autorité organisatrice des services publics en question, une autorité qu'elle peut éventuellement, et de plus en plus, déléguer avec d'autres communes à un cadre intercommunal. Chaque collectivité ayant la possibilité de faire appel à des prestataires, généralement des entreprises, pour la gestion du service, ces « opérateurs » constituent un deuxième type d'acteurs. Enfin les usagers, à qui le service est destiné, constituent le troisième ensemble d'acteurs à prendre en compte. Il existe bien sûr d'autres intervenants, comme des services administratifs ou divers organismes qui contrôlent ou conseillent les autorités organisatrices : nous les prendrons en considération en même temps que ces dernières. Nous examinerons successivement le rôle et les devoirs et obligations de chacun en matière d'information sur le service.

A - Les collectivités locales et leurs obligations déclaratives

Si les 36 700 communes françaises ont la responsabilité d'organiser certains services publics, comme la distribution d'eau par exemple, toutes ne le font pas directement. D'une part elles ont dû faire face, dans les dix dernières années, à un accroissement de leur responsabilité en raison d'exigences plus grandes en matière de qualité de l'eau et de protection de l'environnement, d'autre part, comme le dit un rapport de la Cour des Comptes sur la gestion des services publics locaux et d'assainissement (janvier 1997), « les capacités techniques et financières de chaque collectivité sont souvent trop limitées pour leur permettre d'assurer ces services. ». Elles peuvent alors transférer cette responsabilité à des syndicats de communes ou des groupements tels que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Bien que l'intercommunalité progresse de manière importante, notamment depuis la loi Chevènement (loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale), le nombre d'autorités organisatrices reste très élevé pour ces services, avec, il est vrai, une grande dispersion dans l'importance de la population desservie.

Le nombre de services n'est d'ailleurs pas facile à déterminer, car le mode d'organisation (communale ou intercommunale) peut varier pour les différentes activités composant le service. Si l'on retient les conventions adoptées par l'IFEN dans le cas de l'eau (distinction de deux secteurs, eau potable et assainissement, avec, pour chacun, deux activités, respectivement production et distribution d'eau potable, collecte et épuration des eaux usées, et comptant deux services lorsque les deux activités d'un secteur relèvent de deux organisations différentes), on évalue alors à 16 300 environ le nombre de services pour l'eau potable et à 18 000 celui pour les eaux usées, soit plus de 34 000 au total (cf. 4-pages de l'IFEN « Les données de l'environnement » n° 65, avril 2001).

Dans le cas des déchets, c'est de l'ordre de 6 000 communes et de 3 000 structures intercommunales qui exercent la compétence déchets, ces dernières représentant plus de 80 % de la collecte et du traitement. Il faut noter l'intervention d'une autre collectivité territoriale, le département, qui s'associe de plus en plus aux communes et aux EPCI pour la gestion des déchets.

Quant aux réseaux de transports collectifs urbains, ils sont évidemment beaucoup moins nombreux : on en compte environ 250.



Pour tous les services envisagés, les obligations déclaratives des communes comprennent essentiellement deux éléments annuels : l'un est de nature comptable, c'est le budget annexe, l'autre est un rapport sur la réalisation du service, quand un texte législatif le prévoit.

1 - Comptabilités locales

Tout service public industriel ou commercial est justiciable d'un budget distinct permettant de déterminer le coût du service rendu et d'assurer son équilibre, éléments indispensables à la détermination du juste prix que doit payer l'utilisateur. Ceci découle de l'article L-2224-1 du code général des collectivités locales. La plupart des collectivités se satisfont d'un budget annexe dont l'adoption par l'assemblée délibérante est donc pratiquement concomitante avec le budget principal.

Les budgets annexes n'apportent une information complète pour un service, couvrant à la fois les dépenses de fonctionnement et celles d'investissement, que si celui-ci est en gestion directe. Dans la plupart des cas de délégation, ils ne retracent que les dépenses d'investissement. Par type de service, les obligations sont les suivantes :

Eau et assainissement. Les communes doivent élaborer un budget annexe pour l'eau et un pour l'assainissement. Les communes dont la taille est comprise entre 500 et 3 000 habitants peuvent fournir un budget annexe unique. Pas d'obligation pour les communes de moins de 500 habitants. Il existe une norme comptable pour ces budgets annexes, la M49.

Déchets. Un budget annexe n'est obligatoire que si le service est financé par la redevance (ceci concerne environ 14 000 communes –regroupant 10 millions d'habitants- et 300 EPCI à fiscalité propre). La nomenclature comptable qui s'applique est la M4, en cours de révision pour une meilleure compatibilité avec la norme M14. Par ailleurs, l'ADEME travaille actuellement avec deux régions à la mise au point d'un cadre analytique de comptabilité adapté aux déchets.

Transports collectifs urbains. La norme comptable M43 s'applique à ces services, mais les collectivités adoptent aussi bien la norme plus récente M14 en cas de délégation de service public.

Les budgets annexes ont le très grand avantage d'être parfaitement normalisés, ce qui permet leur saisie et ce qui rendrait possible leur mise en ligne par la DGCP. De plus ces budgets sont accompagnés d'informations extra comptables qui peuvent être très éclairantes sur les choix de la collectivité en matière tarifaire, par exemple. Toutefois, leur exploitation informatique est encore au stade de projet.

2.- Rapports annuels

Une obligation de rapport annuel existe pour les services de l'eau et de l'assainissement ainsi que pour celui de l'élimination des déchets, et ce quel que soit le mode de gestion de ces services. Destinés à rendre compte de l'organisation et de la gestion de ces services, ces rapports sont examinés par l'assemblée délibérante et transmis à la préfecture avec le procès verbal de délibération. Ce sont des rapports publics qui doivent être rendus accessibles au public.

Eau et assainissement. La loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (dite loi Barnier) introduit, dans son article 73, une nouvelle rédaction de l'article L. 371-2 du code des communes : « Le maire présente au conseil municipal ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à son assemblée délibérante un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'eau potable destiné notamment à l'information des usagers. Ce rapport est présenté au plus tard dans les six mois qui suivent la clôture de l'exercice concerné. Le rapport et l'avis du conseil municipal ou de l'assemblée délibérante sont mis à la disposition du public dans les conditions prévues à l'article L. 321-6. Un décret fixe les indicateurs techniques et financiers figurant obligatoirement dans le rapport prévu ci-dessus ainsi que, s'il y a lieu, les autres conditions d'application du présent article. ».



Le décret en question est le décret n° 95-635 du 6 mai 1995 relatif aux rapports annuels sur le prix et la qualité des services de l'eau potable et de l'assainissement. Il donne en annexe une liste d'indicateurs techniques et financiers, respectivement pour chacun des services, devant obligatoirement figurer dans les rapports. Il précise par ailleurs comment ces rapports doivent être mis à disposition du public, mais ceci ne concerne que les communes de plus de 3 500 habitants.

Déchets. Le décret n° 93-1410 du 29 décembre 1993¹ prévoit l'élaboration et la mise à disposition du public d'information par les communes ou les groupements de communes qui assurent l'élimination des déchets ménagers. Mais c'est véritablement le décret n° 2000-404 du 11 mai 2000 relatif au rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets qui institue et définit le rapport annuel du maire sur ce service, à l'instar de celui sur l'eau et l'assainissement.

On notera que, dans les deux cas ci-dessus, le mode de calcul ou d'estimation des indicateurs n'est jamais précisé, et qu'aucune norme de présentation n'est imposée ni même suggérée. C'est pourquoi, dans le cas des déchets, l'ADEME a produit en 2001 un guide de mise en œuvre du rapport annuel du maire sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets.

Transports collectifs urbains. Il n'y a pas d'obligation de production d'un rapport du maire sur ce service.

B - Les intervenants auprès des collectivités locales

Les divers intervenants qui exercent des fonctions de contrôle ou de conseil auprès des autorités organisatrices de services publics locaux peuvent être amenés à collecter ou mettre en forme une information spécifique sur ces services. Cette information est généralement destinée à leur usage exclusif, mais certains envisagent d'en mettre une partie à la disposition des collectivités ou d'un public plus large.

Les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) et les directions départementales de l'équipement (DDE) peuvent intervenir à la demande d'élus pour les conseiller en matière de services publics locaux. C'est ce qui se passe effectivement avec les DDAF, pour le service d'eau et d'assainissement, et également de plus en plus pour celui d'élimination des déchets, au bénéfice de communes généralement modestes situées en milieu rural. Dans ce cadre, les DDAF sont amenées à rassembler des données qui leur permettent notamment d'aider à la confection du rapport du maire sur l'eau et l'assainissement.

Les agences de l'eau, anciennement agences de bassin, ont pour rôle de subventionner des investissements communaux destinés à améliorer les ressources ou à traiter les eaux usées, à partir de redevances assises sur la distribution d'eau. L'une est la redevance de pollution (80 % des ressources des agences), l'autre la redevance de prélèvement ou redevance « ressource ». Les agences ont donc la faculté de disposer d'une information très riche, mais qui n'a pas vocation à être communiquée aux maires.

Les délégations régionales de l'ADEME interviennent auprès des communes pour subventionner leurs investissements dans le domaine des déchets. Elles participent également à des actions d'information dans le cadre des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés.

¹ Ce décret fixe les modalités d'exercice du droit à l'information en matière de déchets prévues à l'article 3-1 de la loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux (cette loi de 1975 a été modifiée notamment, et de manière importante, par la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement).



Les Chambres régionales des comptes recueillent des informations et produisent des rapports dans le cadre de leur mission de contrôle des délégations de service public. Elles analysent la pertinence des contrats, contrôlent la régularité des procédures, dans les cas de mise en concurrence en particulier, vérifient la réalité des personnels affectés, etc. Leur capacité d'investigation est cependant limitée dans les cas où le délégataire n'a pas constitué le service exploitant en société, car, alors, il leur est difficile d'isoler la part du service dans les comptes qui le comprennent.

Les chambres régionales seraient particulièrement qualifiées pour apporter aux communes les conseils de gestion qui leur font défaut. A noter que l'article 47 de la loi du 6/2/92 donne la possibilité aux préfets de saisir les chambres régionales des comptes sur le contenu des contrats signés par les collectivités.

Les directions départementales de l'action sanitaire et sociale : c'est sous leur autorité que sont opérés les contrôles réglementaires de la qualité de l'eau potable produite et distribuée.

Enfin, divers organismes se proposent de conseiller les collectivités locales pour choisir le mode de gestion du service public local, pour passer un contrat dans de bonnes conditions, pour faire un diagnostic sur les besoins de renouvellement d'une infrastructure, etc. C'est le cas, par exemple, de Service Public 2000, association fondée en 1995 par l'Association des maires de France (AMF) et la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR).

C - Les opérateurs

Pour les trois types de service étudiés, le nombre d'opérateurs est relativement faible. Dans le cas de l'eau et de l'assainissement par exemple, plus de 98 % des délégations sont détenues par 3 opérateurs : Générale des eaux (groupe Vivendi Environnement), Lyonnaise des eaux (groupe Suez) et Saur (groupe Bouygues). La concentration est également très forte dans l'élimination des déchets, où l'on estime à environ 600 le nombre des entreprises d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères, sachant que celles qui dépendent des 5 groupes dominants réalisent plus de 70 % du chiffre d'affaires. Les entreprises de transport collectif urbain sont au nombre de 180, avec 3 entreprises dominantes.

Le dispositif juridique qui encadre la délégation de service public se compose essentiellement de trois lois :

- la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 (dite loi Sapin) relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, qui prévoit un terme aux délégations, organise la publicité et la mise en concurrence, impose un examen des offres par une commission d'ouverture des plis et encadre la négociation ;

- la loi Barnier, déjà citée, qui limite la durée de délégation à 20 ans, sauf dérogation après avis du trésorier-payeur général, et qui interdit les droits d'entrée ;

- la loi n° 95-127 du 8 février 1995 (dite loi Mazeaud) relative aux marchés publics et délégations de service public, qui limite les prolongations de contrats, permet le contrôle des comptes des délégataires par les chambres régionales des comptes, impose une commission d'ouverture des plis pour les avenants importants et punit les délits de favoritisme. C'est elle aussi qui définit le rapport à produire par le délégataire : « Le délégataire produit chaque année avant le 1^{er} juin à l'autorité délégante un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de service. Ce rapport est assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public. ».

Ce rapport du délégataire est bien sûr utilisé par le maire pour établir son propre rapport. Dans nombre de cas il semble même qu'il soit repris dans son intégralité sans autre commentaire de la collectivité.



On notera que si ce rapport est remis au dernier moment, à savoir le 1^{er} juin, il ne reste qu'un mois à la commune pour établir le sien. Mais surtout l'information fournie par le délégataire est souvent jugée insuffisamment précise par la commune, voire contestable. C'est le cas notamment de l'imputation de charges indirectes ou de charges directes mutualisées, correspondant à des activités que l'entreprise exploitante exerce pour un ensemble de contrats et non pas pour chaque contrat séparément, et pour lesquelles le délégataire utilise des clés de répartition.

D.- Les usagers

Les usagers des services publics locaux sont évidemment demandeurs d'informations et éventuellement de participation à la gestion de ces services. La loi prévoit cette possibilité depuis plusieurs années (cf. en particulier article 26 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, qui crée dans les communes « une commission consultative compétente pour un ou plusieurs services publics locaux exploités en régie ou dans le cadre d'une convention de gestion déléguée »). La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité précise et renforce cette disposition. Elle stipule en effet (dans son article 5) que « les régions, les départements, les communes de plus de 10 000 habitants, les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants créent une commission consultative des services publics locaux pour l'ensemble des services publics qu'ils confient à un tiers par convention de délégation de service public ou qu'ils exploitent en régie dotée de l'autonomie financière. ».

Dans la réalité, il semble que ces commissions soient peu souvent mises en place ou que, lorsqu'elles le sont formellement, elles ne fonctionnent pas de manière très dynamique.

Il est vrai que, si les collectivités éprouvent des difficultés à maîtriser la technicité de ces services, les usagers-consommateurs sont encore moins souvent aptes à évaluer leur qualité, quand ils en ont le loisir. Ceci explique les actions menées par les associations de consommateurs, qui s'efforcent de peser dans les décisions de gestion des autorités organisatrices, souvent face à des délégataires qui sont les seuls détenteurs experts des informations clés. Leur moyen de pression le plus efficace consiste à publier des informations pouvant nuire à l'image de l'opérateur.

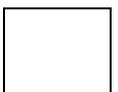
2.- Les sources statistiques nationales

A - Les enquêtes sur l'eau et l'assainissement

1.- l'enquête IFEN-SCEES auprès des collectivités locales

Une enquête par sondage, intitulée « Les collectivités locales et l'environnement – Eau et assainissement », a été effectuée au début de l'année 2000 par l'IFEN et le Service central des enquêtes et études statistiques (SCEES) du ministère de l'agriculture et de la pêche, en collaboration avec les agences de l'eau. Elle concernait 5 000 collectivités locales et portait sur les données de l'année 1998. Ont été interrogés non seulement des communes mais aussi des groupements intercommunaux. L'échantillon a été stratifié par département et par taille de commune. Les données recueillies sont relatives au mode d'organisation et de gestion des activités liées à l'eau, à l'existence et à la qualité des installations, aux quantités traitées, aux performances des équipements, aux prix, etc.

Cette enquête a vocation à être triennale. La prochaine est programmée pour l'année 2003 (sur l'exercice 2001).



2. - l'inventaire des stations d'épuration

A la demande du ministère de l'environnement, l'Office international de l'eau (OIEau), a réalisé en 2000 une base de données décrivant les quelque 15 000 stations d'épuration (au sens large) existant en France. Cette base a été renseignée grâce à une enquête administrative de l'IFEN auprès des SATESE (services d'assistance technique auprès des exploitants de stations d'épuration). Elle comporte des données administratives (nom, localisation, exploitant, milieu récepteur, capacité...) et des données techniques (type de traitement, données nominales, débits, performances, autosurveillance...)

B - Les enquêtes sur les déchets

1.- L'enquête IFEN-SCEES-ADEME auprès des collectivités locales

Une enquête sur la collecte et l'élimination des déchets a été réalisée en 1998 auprès de 4 500 communes, sur l'ensemble du territoire français. Toutes les communes de plus de 10 000 habitants faisaient partie de l'échantillon. Des groupements de communes ont été interrogés également lorsqu'il y avait lieu. Les données recueillies portaient sur la caractérisation des services offerts, le mode de gestion, les équipements de collecte et de traitement, la collecte sélective, les types et quantités de déchets, les dépenses, etc. La prochaine enquête devrait avoir lieu en 2004.

2.- Les enquêtes ADEME auprès des installations de traitement et des déchetteries

L'ADEME réalise depuis 1975 une enquête auprès des exploitants d'installations de traitement des ordures ménagères (ITOM). Les installations concernées sont les installations autorisées de traitement (incinération, compostage, méthanisation), de tri ou de transit, quelle que soit leur capacité, et toutes les décharges autorisées recevant plus de 3 000 tonnes de déchets par an. L'enquête ITOM a été effectuée 6 fois entre 1975 et 1993, puis chaque année entre 1995 et 1998 ; elle devrait dorénavant avoir lieu tous les deux ans. Elle est théoriquement exhaustive (environ 1 800 installations interrogées). Elle apporte des informations sur les flux (production, traitement) mais aussi quelques informations sur l'emploi, le mode de gestion, les techniques de dépollution et la durée d'exploitation restante pour les incinérateurs et les décharges.

Les déchetteries ne sont pas incluses dans l'enquête ITOM, mais une enquête a été réalisée en 1996 auprès des maîtres d'ouvrage des 1 668 déchetteries recensées. Elles sont enquêtées à nouveau cette année 2002, au nombre de 3 000, quelque 1 500 nouvelles s'étant créées depuis.

3. - Délégations régionales de l'ADEME : enquêtes et fichier des intercommunalités

Les délégations régionales de l'ADEME tiennent à jour un fichier des intercommunalités ayant une responsabilité dans le domaine des déchets. Les données portent sur la nature juridique de l'intercommunalité, les communes et populations adhérentes, le champ de la compétence (collecte, collecte sélective, déchetteries, traitement ou stockage). Une consolidation et une exploitation nationale ont été réalisées à la situation du 31 décembre 1998 et à la situation du 31 décembre 2001. Cette dernière étant réalisée notamment pour le compte de l'Instance d'évaluation de la politique des déchets ménagers et assimilés mis en place par le Commissariat général du Plan.



C - Les enquêtes sur le prix de l'eau

De nombreuses enquêtes comparatives ponctuelles sont réalisées par les agences de l'eau, par des observatoires locaux, voire des collectivités locales elles mêmes. La mesure la plus générale est réalisée tous les trois ans par l'enquête IFEN-SCEES auprès des collectivités locales grâce son échantillon représentatif des communes françaises de toutes tailles.

1. - Enquête de la DGCCRF

La DGCCRF réalise chaque année une enquête auprès d'une sélection de communes pour relever les composantes de la facture d'eau d'un usager domestique pour une consommation standard de 120 m³. L'objectif est de mesurer l'évolution temporelle du prix de l'eau et de ses différentes composantes, et de produire un référentiel permettant aux élus de situer leur commune par rapport aux autres. L'échantillon se compose de 738 communes réparties sur l'ensemble du territoire (hors DOM) ; il est essentiellement urbain, et représente environ 23 millions d'habitants. Les prix sont relevés auprès de la commune ou auprès de son délégataire s'il y a lieu.

2. - Enquêtes de l'Insee

L'Insee publie mensuellement, au titre des données statistiques de l'indice des prix à la consommation de l'ensemble des ménages français, un indice d'évolution relatif à la distribution d'eau et un indice relatif à l'assainissement. Il publie aussi mensuellement des prix moyens à la consommation en métropole respectivement pour la « distribution de 120 m³ d'eau (abonnement inclus, TTC) » et pour l'« assainissement de 120 m³ d'eau (TTC) ». Les données sont collectées auprès d'un échantillon de communes, sélectionnées en fonction de la taille (seules les communes de plus de 2 000 habitants sont concernées) et par grande région. Chaque commune est interrogée une fois par an.

Par ailleurs, l'Insee publie également mensuellement, au titre des données statistiques de l'indice des prix de vente industriels, un indice d'évolution relatif à l'eau potable distribuée à usage non domestique et un indice relatif à l'eau potable distribuée. Les données relatives à la partie domestique reposent sur l'indice des prix à la consommation pour la « distribution de 120 m³ d'eau ».

D - L'enquête du CERTU sur les transports collectifs urbains

L'enquête sur les transports collectifs urbains (TCU) est une enquête annuelle exhaustive, réalisée en partenariat entre le CERTU, le GART (Groupement des autorités responsables de transport) et l'UTP (Union des transports publics). Le CERTU réalise cette enquête en collaboration avec les CETE (Centres d'études techniques de l'équipement) pour le compte de la Direction des transports terrestres du ministère de l'équipement, des transports et du logement. L'enquête n'inclut pas l'Ile-de-France, les données la concernant étant collectées par le STIF (Syndicat des transports d'Ile-de-France). En 2001, 232 réseaux ont été enquêtés, sur les données de l'année 2000. Les données recueillies portent sur les variables suivantes : données générales sur le réseau, les équipements, le parc de véhicules, régime juridique et financier, caractéristiques de l'offre et de l'usage de transports publics, compte administratif, tableau des investissements, compte d'exploitation, tarification, etc. Ces données sont à remplir soit par l'autorité organisatrice soit par l'entreprise (ou conjointement).



E - Autres sources nationales

Les différentes sources décrites ci-dessus se limitent aux principales enquêtes statistiques nationales réalisées par l'administration sur les services publics locaux étudiés dans ce rapport. Mais il existe diverses autres enquêtes ou bases de données susceptibles de compléter l'éclairage qui peut être porté sur ces services sur l'ensemble du territoire national. On mentionnera par exemple :

- l'enquête du SPDE (Syndicat professionnel des entrepreneurs de services d'eau et d'assainissement) sur le prix de l'eau réalisée auprès de ses adhérents ;
- l'enquête ECOLOC, réalisée par le BIPE pour l'ADEME, la CDC (Caisse des dépôts et consignations) et le MEDD auprès d'un échantillon de communes et groupements, et portant sur divers thèmes environnementaux intéressant l'eau, l'assainissement et les déchets, mais pas uniquement : mode de gestion par domaine, ratios financiers, évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement, priorités à court et moyen terme. Deux volets spécifiques abordent des questions particulières à l'eau et aux déchets, qui s'intéressent entre autres à la réalisation de rapports sur le prix et la qualité du service public, de l'eau pour le premier, d'élimination des déchets pour le second ;
- la mise en place par un ensemble de partenaires d'un Réseau national de données sur l'eau (RNDE). Ce réseau réunit les diverses données sur l'eau existant auprès des nombreux partenaires concernés. A part le domaine économique, qui utilise les sources déjà mentionnées, et qui devrait s'étoffer pour faire suite à la directive cadre européenne sur l'eau du 23/10/2000 (faire des bilans de récupération de coûts par bassin), l'essentiel de ces données (hydrométrie, pluviométrie, qualité des eaux, populations piscicoles, etc.) ne relèvent pas du système statistique. (cf le site www.rnde.tm.fr)



III.- Les conditions de la maîtrise des services publics au niveau local

Le statut d'autorité organisatrice de services publics exige des communes que, seules, ou dans le cadre d'une structure intercommunale, elles fassent le choix du mode de gestion le mieux adapté à leur contexte et à leurs objectifs, et qu'elles disposent pour cela d'informations leur permettant de maîtriser les enjeux et les contraintes de chaque service en cause.

Le Conseil économique et social indique clairement ce qu'il entend par « maîtrise » dans son avis (deuxième proposition) :

« La question centrale de la maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux passe par un renforcement des responsabilités et des compétences des élus locaux pour mieux définir les missions des services publics, les préciser de manière approfondie en termes d'objectifs à atteindre : niveau et qualité de service définis à l'aide d'indicateurs mesurables et contrôlables ». Les deux propositions suivantes mettent logiquement l'accent sur le besoin d'informations économiques et statistiques indispensables à la comparaison pour éclairer les décisions, et l'importance de véritables réseaux de compétence et d'expertise autonome.

Les élus, est-il dit plus loin, doivent pouvoir exercer leur libre choix du mode de gestion de leurs services publics, et de la réversibilité de ce choix (cinquième proposition). Il leur faut donc « des comparaisons solides avec des grilles d'analyse, des ratios ou des indicateurs de performance permettant une réelle émulation compétitive ».

Nous allons donc examiner dans cette troisième partie les conditions qui permettraient de se rapprocher de la situation qu'appelle l'avis du Conseil économique et social, en commençant par une meilleure exploitation des sources d'information existantes et en prenant appui sur les nombreux travaux déjà entrepris dans cette recherche d'indicateurs.

1.- Choisir un mode de gestion en connaissance de cause

Les modes de gestion possibles (voir encadré) sont très différents les uns des autres en termes de partage de responsabilité, et les possibilités de passage de l'un à l'autre ne sont pas symétriques. L'expérience montre en effet qu'il est plus facile, par exemple, de passer de régie à délégation que de faire le chemin inverse.

Le choix d'un mode de gestion n'est pas évident et ne se pose donc pas dans les mêmes conditions selon la solution adoptée précédemment.

La gestion en régie offre a priori l'avantage d'une meilleure maîtrise des coûts puisque l'autorité utilise ses propres services. Cependant l'expérience semble montrer que la gestion en interne n'a pas nécessairement la vertu de contraindre à une évaluation rigoureuse des performances, et les compétences techniques pour le faire, dans le cas d'un service de l'eau par exemple, ne sont pas nécessairement à la portée de toutes les communes. L'on comprend alors que, pour une commune qui se poserait la question d'un changement de mode de gestion, la rédaction d'un cahier des charges préalable à un appel d'offre constitue une difficulté sérieuse.

Si la délégation de services offre a priori de meilleures garanties d'évaluation objective des performances du service, un passage en régie à l'issue d'un contrat de délégation ne se fait pas simplement : il doit intégrer bien sûr l'acquisition des compétences nécessaires, humaines et techniques, pour reprendre la gestion du service, mais aussi l'obligation qui est faite à l'autorité organisatrice de reprendre le personnel affecté par le délégataire à la mise en œuvre du service en cause.



Dans tous les cas, tant pour le choix du mode de gestion que pour le contrôle du service en cours de gestion, l'autorité organisatrice a besoin d'éléments d'information précis et techniques pour définir ses objectifs et rédiger un cahier des charges.

Les modes de gestion

Pour les services d'eau et d'assainissement,

les deux modes principaux de gestion sont la régie (ou gestion) directe et la gestion déléguée.

La **gestion directe** n'a pas de durée déterminée. Elle peut être dotée de l'autonomie financière -régie autonome avec un budget annexe-, ou de la personnalité morale et de l'autonomie financière -régie personnalisée-.

Dans la **délégation**, la gestion est confiée par contrat à une entreprise privée mais aussi d'économie mixte ou publique. Traditionnellement, sont distingués trois types de délégation : la régie intéressée, la concession et l'affermage.

- Dans le cadre de la régie intéressée, le régisseur n'a pas la propriété de l'installation et est rémunéré par la collectivité en fonction des résultats, par le biais d'une prime de gestion ou d'une participation aux bénéfices. Ce type de gestion, souvent pratiqué en région parisienne par la Compagnie générale des eaux, est très minoritaire sur le plan national.

- Dans le cadre d'une concession, le concessionnaire doit assumer les frais de construction et d'entretien des installations, lesquelles reviennent à la collectivité en fin de contrat ; il est responsable de la gestion du service dont il assume les risques et il se rémunère directement auprès des usagers.

- Dans le cadre de l'affermage, le fermier a la responsabilité de la gestion du service et se trouve rémunéré au moyen d'une redevance directement prélevée sur les usagers, tandis que les coûts de l'installation sont pris en charge par la collectivité.

Il faut évoquer enfin la gérance, qui se rapproche d'une régie intéressée mais s'en distingue par le fait que le gérant est rémunéré par un forfait, et non par une prime. Il s'agit le plus souvent de marchés publics, et non de délégations de service public.

Si concession et affermage sont de loin les types de délégation les plus fréquents, l'affermage surtout, ils existent rarement « à l'état pur ». En pratique, le concessionnaire se voit souvent confier des ouvrages préexistants, comme en matière de canalisation, dont le réseau existant couvre déjà largement le territoire national. Inversement, le fermier est rarement chargé seulement de la gestion des installations et de la distribution d'eau : il est souvent amené à réaliser des travaux de renouvellement ou d'extension des ouvrages existants. Ainsi, les contrats mixtes sont les plus fréquents, ce qui n'est pas sans entraîner de réelles difficultés dans la répartition du coût de certains investissements entre la collectivité et le délégataire.

Quelques indications sur la répartition de ces modes de gestion pour l'eau pour la production et la distribution d'eau potable : 48 % des communes (représentant 21 % de la population) sont en gestion directe, et donc 52 % (79 % de la population) ont recours à la délégation de service public. Pour l'assainissement collectif, 62 % des communes (47 % de la population) sont en régie, la délégation représentant 38 % des communes (53 % de la population). Dans les deux cas, l'affermage représente plus de 85 % des délégations.



Les modes de gestion (suite)

Pour le service d'élimination des déchets,

La collectivité choisit la régie directe ou fait appel à un prestataire de services qui est choisi dans le cadre d'une procédure de marché public. Le partage entre les deux solutions est à peu près équilibré, quelques cas de délégation existant toutefois.

En cas de marché public, la collectivité dispose (ou fait construire) des installations et des équipements nécessaires. Elle définit les modalités d'exécution du service et paie directement l'entreprise pour ses prestations.

On peut dire que, dans la majorité des cas, le service public d'élimination de déchets est financé par le contribuable et non par l'utilisateur. Le délégataire ne pouvant faire lui-même la collecte de l'impôt, un montage juridique est nécessaire pour sa rémunération, ce qui rend la solution plus compliquée.

Les installations de traitement, elles, sont exploitées en régie dans 30 % des cas pour un tonnage représentant moins de 13 % du total traité. La majorité est exploitée par des prestataires privés dans un cadre de marché public. Toutefois on observe une diminution récente du nombre des marchés publics au profit de délégations de service public.

Transports collectifs urbains (statistique 2001)

51 % des contrats sont dits avec compensation financière, parce que l'exploitant reçoit une subvention d'exploitation forfaitaire qui correspond au déficit prévisionnel d'exploitation. Il encaisse les recettes et la collectivité complète par une compensation financière.

Ainsi l'exploitant assume les charges d'exploitation et le risque commercial, tandis que la collectivité est propriétaire des biens et assure les investissements.

La gestion à prix forfaitaire concerne 30 % des contrats. Moyennant une rémunération appelée forfait de charges, l'exploitant ne supporte que les coûts d'exploitation.

La gérance (15 % des contrats) est une convention par laquelle l'exploitant reçoit une prime de gestion forfaitaire qui est imputée sur les comptes du service. La collectivité supporte intégralement le risque industriel et le risque commercial.

Les autres modes de gestion (hors Ile-de-France) sont la régie intéressée (3 %) et la concession (2 %).



2.- Pouvoir se référer à des indicateurs pertinents et d'usage courant

La définition même des informations utiles ne va pas de soi. Outre la difficulté de construire des indicateurs pertinents pour le service considéré, il est préférable en effet que les indicateurs retenus ne soient pas particuliers à la collectivité considérée, mais qu'ils soient d'un usage répandu, en particulier parmi les autres communes avec lesquelles des études comparatives pourraient être menées de manière instructive, compte tenu des similitudes de contexte.

Cette question des indicateurs fait l'objet depuis longtemps de nombreuses recherches et d'un important débat en ce qui concerne les services de l'eau et de l'assainissement. La difficulté tient à la complexité des facteurs à prendre en compte pour évaluer de manière réaliste, dans le cas de l'eau par exemple, la production, le traitement et la distribution de l'eau en intégrant les caractéristiques déterminantes de la ressource, du réseau de distribution et des usagers.

La disponibilité d'indicateurs est essentielle pour évaluer la qualité du service effectué par la commune ou pour le compte de la commune dans le cadre d'une délégation.

Sur la base de ces indicateurs, l'évaluation est à faire par rapport aux objectifs donnés au service. Pour continuer l'exemple de l'eau, au-delà de la fourniture d'eau potable à ses habitants, l'autorité organisatrice se doit de préciser les seuils qu'elle exige en matière de qualité de l'eau, d'incidents de distribution, de renouvellement des conduites, de traitement des réclamations... Il est clair que les coûts seront d'autant plus importants que les seuils seront élevés. Il est clair aussi que, sans une consignation explicite de ses exigences dans un cahier des charges spécifique au service, l'autorité organisatrice pourra difficilement faire un rapport circonstancié en cours de gestion et procéder à une évaluation argumentée en fin de gestion.

- Un cahier des charges, énonçant les objectifs en termes d'exigences de qualité de service,
- des objectifs assortis d'indicateurs de suivi mesurables et autant que possible comparables avec d'autres services similaires,
- un suivi annuel sur la base de ces indicateurs pour évaluer les éventuels écarts par rapport aux objectifs,

voilà les ingrédients dont devrait être dotée toute autorité organisatrice désireuse de maîtriser les services qu'elle a en charge. Ils font d'ailleurs partie des « engagements » que l'on trouve énoncés dans la « Charte des services publics locaux » qu'ont signée conjointement en début d'année 2002 les Associations des maires, des départements et des régions de France, à l'instigation de l'Institut de la gestion déléguée (IGD).

La réalité, on le devine, n'est pas encore exactement celle-là pour tous les services ni pour toutes les communes. Le rapport de la Cour des comptes de janvier 1997, déjà cité, résume les sources de difficulté rencontrées par les collectivités d'après l'examen de trois cents services d'eau et d'assainissement : « défaut de clarté des régimes contractuels, insuffisante concurrence entre les entreprises privées, ...lacunes constatées dans l'information des élus et des usagers... Les contrôles des délégations de service public sont souvent trop peu rigoureux, voire inexistant. »

Plus l'autorité organisatrice est de faible dimension, plus il lui sera difficile de se doter des compétences indispensables pour soit gérer en interne soit déléguer un service technique complexe.



C'est malheureusement le cas des très nombreuses petites communes *pour les services des eaux et de l'assainissement*. Même les communes et les structures intercommunales de taille moyenne ne peuvent aisément négocier d'égal à égal avec des délégataires dont la dimension et le savoir-faire les dépassent largement. Il y a incontestablement pour beaucoup un besoin essentiel de conseil et d'assistance.

En attendant de voir aboutir les efforts accomplis pour convenir d'une liste d'indicateurs standards et qui seraient intégrés au rapport annuel du maire, les seules possibilités de comparaison applicables aux services de l'eau et de l'assainissement se limiteront à des périmètres particuliers, entre communes conseillées par le même organisme, ou par relations particulières entre gestionnaires de même origine ou de même culture.

La collecte et l'élimination des déchets domestiques créent moins de difficulté en raison d'un regroupement nettement plus important des communes pour l'organisation de ces services. Cependant le calcul des indicateurs que doivent contenir les rapports annuels n'est pas normalisé, ce qui réduit mécaniquement les possibilités de comparaison entre services de collecte et d'élimination des déchets domestiques.

Quant aux transports collectifs urbains, ils ne concernent en comparaison qu'un nombre réduit d'autorités organisatrices qui sont toutes de taille à se doter des compétences utiles. Elles sont de plus toutes appelées à répondre à la même enquête du CERTU qui produit de facto une mise en équivalence très instructive pour elles.

Des indicateurs financiers

En complément aux indicateurs « techniques » représentatifs des services sous revue, il faut rappeler que les budgets annexes des communes, quand ils existent, apportent une information standardisée sur le financement des services d'eau et d'assainissement, ensemble ou séparément selon la taille de la commune (obligation de budgets séparés à partir de 3000 habitants, dispense de budget au-dessous de 500 habitants). On peut déduire de ces annexes, seules ou en rapport avec le budget principal, des ratios représentatifs, par exemple, de ses coûts de fonctionnement (seulement si le service est en régie), de l'effort d'investissement de la commune, ou de son degré d'endettement pour les besoins de ces services.

La collecte et la saisie informatique de ces budgets par les trésoreries principales rendraient en outre possible la communication de ces informations à tout public, à destination pour commencer des communes elles-mêmes. L'on verra plus loin que, pour devenir effective, cette potentialité appelle des investissements informatiques et organisationnels que la direction générale de la comptabilité publique a d'ores et déjà engagés.

Cependant, les budgets annexes ne donnent qu'une partie de l'information qui serait nécessaire pour rendre compte de manière complète de la charge et de l'effort financier que représentent ces services.

Il faudrait en effet pouvoir estimer la part de certains postes comptables du budget principal qui s'appliquent de manière horizontale à tous les services de la commune.

Il faudrait aussi et surtout, dans le cas de services délégués, pouvoir joindre au budget annexe, qui se limite autrement aux seules opérations d'investissement, une comptabilité du délégataire qui renseigne sur les comptes de fonctionnement. Or le délégataire n'y est pas tenu, et ses obligations comptables obéissent le plus souvent au plan comptable général des entreprises de droit privé, lequel ne prévoit qu'une comptabilité par activité et non par marché.

Sur ce dernier point, l'on peut remarquer que s'il n'existe encore aucune harmonisation des pratiques comptables des exploitants délégataires pour les services de l'eau et de l'assainissement, une telle harmonisation a pu être obtenue dans le cas des services de distribution d'électricité par le biais d'agrément que dispense la Commission de régulation de l'électricité (CRE).



La Mission d'évaluation et de contrôle qu'avait constituée l'Assemblée nationale sur le financement et la gestion de l'eau en décembre 2000, notait dans son rapport que « les collectivités locales sont loin de disposer de tous les éléments nécessaires. En effet, aucun décret n'est venu préciser le contenu (du) rapport créé par l'article 2 de la loi dite loi Mazeaud du 8 février 1995..... ». La Mission ajoutait : « le minimum serait de normaliser le cadre comptable afin de s'assurer que les comptes donnent une image fidèle des opérations de délégation, et de rendre possible des comparaisons valables entre services et d'une année sur l'autre. Il faut parallèlement exiger plus de détails dans les comptes des délégataires... »(pages 39-40)

3.- Des pistes pour améliorer l'information locale

Les conditions d'une maîtrise d'un service public au niveau local, on vient de le voir, sont très liées à la possession et à la capacité d'interprétation, par l'autorité organisatrice au niveau local, d'indicateurs représentatifs du service en question pour en chiffrer les objectifs et pour juger les performances de celui qui en assure la réalisation.

Pour une collectivité locale donc, l'accès à une telle maîtrise passe tout à la fois par la disposition d'indicateurs et par l'accès à des compétences techniques, que celles-ci soient en propre et permanentes ou sollicitées à des moments adéquats sous la forme de prestations de conseil venant d'experts indépendants.

La définition et l'adoption d'indicateurs standards sont donc des préalables à toute tentative organisée d'amélioration de la maîtrise des services publics par les autorités organisatrices de niveau local.

Si la France se distingue des autres pays développés par le nombre de ses communes, qui sont autant d'autorités organisatrices de base quand elles ne sont pas encore regroupées au sein d'intercommunalités, cet émiettement (environ 34.000 services d'eau et d'assainissement) ne change en rien les termes de l'équation complexe qui doit être posée pour définir le service public à maîtriser. Ce qui change d'un pays à l'autre ce sont les cadres juridiques et la répartition des rôles entre le prestataire du service, l'autorité publique « cliente » ou « organisatrice » et le régulateur, mais les indicateurs techniques et financiers, quand il y en a, devraient être transposables.

C'est le cas des services publics d'eau et d'assainissement en Angleterre et au pays de Galles :

Ce cas est à l'opposé du cas français, avec une seule autorité organisatrice et 23 opérateurs privés. Il démontre cependant avec force le besoin d'indicateurs, en même temps que la difficulté de l'exercice. Il montre aussi l'importance du prix du service comme un objectif de performance.

Les opérateurs sont propriétaires des infrastructures depuis la privatisation de ces services au début des années 90. Indépendants les uns des autres au niveau de leur actionnariat, ils sont accrédités par l'Office of Water services (OFWAT), agence indépendante créée par le gouvernement pour réguler la qualité et le prix des services d'eau. L'accréditation est une licence qui définit en même temps les conditions à satisfaire dans l'accomplissement du service. Des comités d'usagers (un par bassin versant) discutent le niveau de performance du service à partir d'une grille d'indicateurs avec l'opérateur de leur bassin. L'OFWAT fixe un prix plafond (price-cap) qui constitue un objectif à ne pas dépasser, et par rapport auquel les opérateurs reçoivent un bonus ou un malus. L'OFWAT fixe ce prix par reconstitution des coûts du service à partir d'une analyse comparative des performances des opérateurs, basée sur des groupes d'indicateurs qui tiennent compte :



- des coûts unitaires des services et de leur efficacité relative
- des performances financières
- du niveau de fuite sur les réseaux
- du niveau de service offert.

Chaque année, l'OFWAT collecte l'information nécessaire auprès des opérateurs, par un document d'un millier de pages. Cette information est examinée également par un audit indépendant.

Le schéma de collecte précédent ne peut bien évidemment s'appliquer en l'état aux 34 000 services d'eau et d'assainissement du territoire français. Il montre bien cependant que la collecte systématique d'indicateurs standards ou, plus généralement, d'informations normalisées, donne les moyens de comparaisons et d'analyses dont une autorité organisatrice a besoin pour évaluer ces services.

Le rapport annuel dont le maire est redevable pour l'eau et l'assainissement ainsi que pour l'élimination des déchets, pourrait être utilisé dans cette perspective, si seulement son contenu était prescrit avec davantage de précision par les décrets qui les ont institués.

A.- Faire du rapport du maire un document exploitable

Le décret du 6 mai 1995 relatif aux rapports sur l'eau et l'assainissement laisse une grande liberté aux collectivités pour l'organisation de leur rapport et pour la précision des informations produites. Une étude confiée par les agences de l'eau et par la direction de l'eau du MEDD à la SODEXPER, en novembre 2001, a fait une analyse de 200 rapports, de laquelle il ressort que leur hétérogénéité annule pratiquement leur intérêt stratégique. On comprend dès lors que la réalisation d'un modèle type de présentation permettant de les harmoniser constitue un sujet récurrent depuis l'entrée en application de la loi.

1.- Des propositions de structure type

Du côté des administrations centrales, le ministère de l'agriculture a fait réaliser pour les DDAF un logiciel nommé GSP (gestion des services publics) qui permet une saisie informatique des données du rapport et la production automatisée d'un rapport standard. Toutefois l'utilisation de ce logiciel se limite aux parties rurales d'un nombre réduit de départements. Dans sa version disponible, GSP ne concerne encore que les services d'eau et d'assainissement, mais son extension à l'élimination des déchets est prévue.

L'agence de l'eau Artois-Picardie propose aux 2 450 communes de son bassin un modèle de présentation de leur rapport annuel qui s'inspire d'une part des cahiers des charges et des audits réalisés par l'agence à la demande des communes, d'autre part des descripteurs et des indicateurs de performance élaborés par l'ENGREF (voir plus bas). L'agence assure la saisie de ces rapports pour alimenter une base de données de son observatoire qui rassemble par ailleurs les résultats de son enquête annuelle sur le prix de l'eau et de l'assainissement. L'objectif est de rendre cette base de données accessible à l'ensemble des collectivités du bassin pour leur permettre de se comparer.

Le SPDE (syndicat des producteurs et des distributeurs d'eau) a réalisé pour ses entreprises adhérentes un rapport type qui peut être proposé à leurs collectivités clientes. La proposition est d'autant mieux accueillie que nombre de collectivités font du rapport du délégataire leur propre rapport, sans autre transformation.

2.- Des propositions d'indicateurs types

S'agissant d'indicateurs devant être calculés par un très grand nombre de collectivités aux compétences très inégales, leur nombre doit être nécessairement très limité, et surtout leur mise en œuvre doit être à la portée de toutes les collectivités, avec la même méthode. Ainsi posée, l'on comprend que la recherche prenne du temps et fasse appel à de nombreuses expérimentations.



Eau et assainissement

« Introduire la mesure de performance dans la régulation des services d'eau et d'assainissement en France- instrumentation et organisation », tel est le titre de la thèse présentée par Laetitia Guérin-Schneider à l'ENGREF en mai 2001. Pour aider les élus à améliorer la maîtrise de leurs services d'eau et d'assainissement, elle préconise de mesurer la performance de ces services par des indicateurs regroupés dans un tableau de bord recouvrant :

- le service au client
- la qualité générale de l'exploitation
- le renouvellement et la pérennité du patrimoine
- finances et budget de la collectivité.

La thèse s'appuie pour ce faire sur un socle de propositions émanant de travaux menés à l'étranger, sous l'égide en particulier de l'association internationale des services d'eau (IWA), et incluant l'expérience de l'OFWAT, déjà cité.

Dans sa version la plus synthétique, le tableau de bord contiendrait 10 à 11 indicateurs pour chacun des deux services, jusqu'à 22 indicateurs dans sa version la plus élargie.

Les premiers tests qui ont été réalisés avec le concours de plusieurs collectivités, attestent de l'efficacité de la méthode, même s'il faut reconnaître que tous les indicateurs ne se prêtent pas nécessairement à des comparaisons entre services.

Sur le créneau particulier de la qualité de service à l'utilisateur, l'AFNOR procède à l'expérimentation de normes en préparation avec le concours de 6 villes de l'Ouest. L'ISO entreprend de définir des normes analogues au niveau mondial.

La Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies (FNCCR) ou Association Nationale des Syndicats de Communes envisage, avec l'aide de la direction de l'eau du MEDD, de réaliser des expérimentations d'indicateurs de performance à partir des travaux susmentionnés, et d'autres, en particulier ceux menés au CEMAGREF de Strasbourg. L'objectif est d'aboutir à une liste d'indicateurs couvrant les trois champs du social, de l'environnemental et de l'économie et se prêtant aussi bien à une utilisation locale pour l'information des élus, des gestionnaires et des usagers, qu'à une utilisation nationale pour des comparaisons entre services de même type.

L'Institut de la Gestion déléguée (IGD) entreprend d'animer des groupes de travail ouverts à tous les acteurs des services publics, de l'eau pour commencer.

Elimination des déchets

Ce qui précède ne concernait encore que les services de l'eau et de l'assainissement. Cependant les services de traitement de déchets domestiques sont aussi sujets à production d'un rapport annuel de la part de la collectivité locale, commune ou syndicat. Et, comme dans les cas précédents, le décret qui prescrit ces rapports, le 2000-404 du 11 mai 2000, n'indique aucune méthode de calcul pour les indicateurs attendus. De création plus récente, ces rapports ne sont de toute façon pas encore réellement produits par la majorité des collectivités.

Les recherches d'indicateurs citées précédemment ne portent pas encore sur les services d'élimination de déchets.

Transports collectifs urbains

Le besoin d'indicateurs dans le cas des transports collectifs se résout, si l'on peut dire, de lui-même pour autant que l'enquête annuelle qui couvre tous les services de transports collectifs urbains (sauf Ile-de-France) collecte bien les éléments utiles pour évaluer et comparer les performances de ces services.



B - Exploiter les rapports des maires

Les rapports des maires, on l'a vu, ne sont transmis qu'aux services de la préfecture départementale avec les délibérations de la collectivité qui l'a établi. Ils sont transmis sur papier, et la préfecture en fait un archivage qui ne donne lieu ensuite, semble-t-il, à aucune autre transmission vers une administration centrale.

Ainsi, sauf dans les cas particuliers de collaboration avec une agence de l'eau, ou avec une DDAF, les rapports sont des documents d'archive qui restent inexploités. Localement, bien sûr, le rapport est tenu à la disposition de tout habitant de la commune, et les collectivités sont parfaitement libres de se les échanger entre elles. La mission n'a toutefois pas été informée de cette dernière pratique.

Dans l'hypothèse où, comme le suggèrent les développements précédents, leur contenu pourrait être harmonisé, même partiellement, pour permettre une saisie informatique, se pose alors la question de l'organisation par laquelle l'on pourrait assurer une saisie systématique, la remontée vers un concentrateur, des exploitations statistiques et la diffusion en retour vers les collectivités.

Les expériences du bassin Artois-Picardie et des DDAF qui mettent en oeuvre le logiciel GSP sont là pour montrer tout le bénéfice que les collectivités locales et les administrations centrales pourraient tirer d'un tel schéma d'exploitation.

Viser d'emblée l'exhaustivité des services, avec la prise en compte chaque année des rapports de toutes les communes sur l'eau, l'assainissement, et l'élimination des déchets, alors que l'infrastructure est encore totalement inexistante, voilà qui supposerait un appareillage législatif ou réglementaire (pour créer l'obligation) et administratif (pour organiser la collecte) qui fait encore défaut. Il pourrait suffire de constituer dans un premier temps un panel de collectivités qui accepteraient de participer à l'exercice. La question est à la fois technique et stratégique. La constitution d'un panel (échantillon de collectivités suivies dans le temps) devrait tenir compte du nombre et de la diversité des paramètres à étudier pour exhiber par exemple les facteurs explicatifs du prix de l'eau (on a vu que l'équation d'un service d'eau était relativement complexe). Peut-on faire le pari que toutes les autorités organisatrices motivées voudront participer (surtout si la partie harmonisée du rapport est à leur portée) de sorte que l'exhaustivité des collectivités intéressées sera rapidement atteinte ?

Quoi qu'il en soit, une organisation reste à définir pour exploiter les rapports des maires.

C - Exploiter les budgets annexes

L'obligation de produire un budget annexe, on l'a vu, varie selon le type de service.

La qualité et l'exhaustivité des budgets annexes produits par les collectivités sont en progression notable. C'est ce qui résulte en particulier d'une analyse qui a été faite sur les budgets des années 1998 et 1999 pour les besoins de l'enquête de l'IFEN sur l'eau et l'assainissement en 2003.

L'information financière apportée par ces budgets est d'un intérêt certain. Bien qu'ils soient recueillis par les trésoreries générales en même temps que les budgets principaux, les modalités informatiques de leur prise en compte ne permettent pas encore d'en faire un recensement exhaustif, ni un suivi temporel a fortiori.

A la faveur de la refonte en cours du système de centralisation des comptabilités locales par la DGCP, ces modalités vont pouvoir être revues de telle façon que les budgets annexes des collectivités et de leurs établissements publics locaux (EPL) seront systématiquement enregistrés par les trésoreries, en relation avec le budget principal de la collectivité qui l'a créé. Pratiquement, tous les budgets annexes seront considérés comme des établissements



de collectivités locales et recevront à ce titre un identifiant SIRET dans le répertoire SIRENE, qui sera identiquement son matricule dans le référentiel Info-centre de la DGCP.

Cette amélioration technique et organisationnelle s'accompagnera d'un surcroît de précision dans la transmission des comptes par les trésoreries qui reproduiront les comptes jusqu'au niveau de détail renseigné par la collectivité elle-même.

A cela s'ajoutera, dans le cadre de la refonte du système de gestion comptable du Trésor public par une application nommée HELIOS, à partir de 2004, la possibilité de prise en compte d'informations même extra-comptables portées par les budgets annexes.

D - Favoriser le partage d'informations

L'idée est simple, sa réalisation beaucoup moins : il s'agit d'offrir aux collectivités la possibilité d'accéder au maximum d'informations qui peuvent leur être communiquées, pour leur permettre de situer leurs services par rapport à d'autres semblables ou du même bassin, etc.

La réalisation doit tenir compte de problèmes liés au statut des informations et aux moyens techniques de saisie, de rassemblement et de communication des informations. L'on peut citer

dans le domaine de l'eau et de l'assainissement :

Le projet de l'agence de l'eau du bassin Artois-Picardie, qui, au travers de son observatoire des prix des services de l'eau et de l'assainissement, envisage de diffuser, sous réserve de l'accord des collectivités concernées, leur prix de l'eau avec les prix moyens établis sur le bassin, sur chaque département, ainsi que sur la frange littorale, mais aussi des indicateurs du type de ceux proposés par l'ENGREF limités en nombre à une fiche A4. L'objectif est de constituer un observatoire, source d'informations et de références à la disposition des collectivités. L'agence Artois-Picardie est en mesure de faire la saisie des rapports annuels des collectivités qui y consentent.

des déchets :

L'ADEME se propose de mettre en réseau ses observatoires qui détiennent des informations relatives aux déchets domestiques et assimilés, et même davantage s'il était possible. Ses 23 délégations régionales pourraient peut-être collecter les rapports des collectivités quand ils existent. L'accès de cette base documentaire serait ouvert à tous les partenaires de l'ADEME, Conseils généraux (notamment pour les suivis des plans départementaux de déchets ménagers et assimilés), les régions, les administrations locales, les CCI et, naturellement, les collectivités locales elles-mêmes.

des transports collectifs :

La base de données existe déjà. Elle résulte de l'enquête annuelle que réalise le CERTU (centre d'étude sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques) en partenariat avec le GART (groupement des autorités responsables de transports) et l'UTP (Union des transports publics) auprès des autorités organisatrices des transports collectifs urbains. L'enquête permet de produire l'équivalent d'une double page d'informations par autorité précisant les caractéristiques du contrat, du service, ses coûts de fonctionnement et d'investissement avec des ratios synthétiques, et les principaux tarifs. Ces double pages sont adressées à chaque autorité pour vérification, et rassemblées en une base de données de diffusion accessible à tout public.



Dans tous les domaines enfin,

l'accès aux informations comptables locales gagne en précision et en rapidité grâce à la constitution progressive d'un info-centre, et la diffusion effective depuis juin 2002 par Internet, des fiches financières individuelles des communes de plus de 3500 habitants pour l'année 2000. La diffusion sera étendue à toutes les communes avant la fin de cette année pour l'exercice 2001. Les fiches financières sont synthétiques et décrivent la structure générale des comptes de la collectivité, mais elles se limitent aux comptes du budget principal, les budgets annexes n'étant pas actuellement mobilisables, comme indiqué précédemment. Tous les budgets disponibles cependant peuvent être communiqués par la DGCP à quiconque en fait la demande, ces comptes résultant de délibérations publiques.

4.- Améliorer l'information au niveau national - L'interdépendance local-national

Les développements précédents ont logiquement mis l'accent sur la disponibilité et la qualité des informations de source locale pour maîtriser la gestion et nourrir de possibles comparaisons entre différentes collectivités pour un service donné. Mais l'intérêt d'une mise en réseau ne se limite pas, on l'aura compris, à la mise en relation de collectivités, qui d'ailleurs, pour certaines, ont déjà une pratique d'échanges non seulement en France, mais avec des collectivités similaires d'autres pays. La valeur ajoutée de cette mise en commun peut aussi contribuer grandement à une meilleure connaissance de l'économie et des besoins de chacun de ces services publics à l'échelle du pays, et améliorer en retour des données de cadrage essentielles pour les secteurs de tous niveaux géographiques, national, régional, de bassin, départemental ou local.

S'étendre longuement ici sur les besoins nationaux d'information attachés à ces services n'est sans doute pas nécessaire.

Il s'agit de connaître l'organisation de ces services, leurs coûts et leurs dépenses, leurs sources de financement, leurs besoins d'investissement et de renouvellement. Les comptes satellites de l'environnement et des transports sont les instruments de synthèse et les révélateurs des limites de cette connaissance.

Dans le cas de l'environnement, des comptes détaillés sont élaborés à propos des dépenses de protection de l'environnement, pour la gestion des eaux usées, pour l'élimination des déchets, à propos de la gestion de la ressource en eau. Des bilans ressource-emploi et de qualité de l'eau sont également produits.

En matière de transports collectifs urbains, le compte satellite des transports, réalisé à un rythme pluriannuel en complément du rapport annuel à la commission des comptes des transports de la nation, fournit une analyse des dépenses par nature et une décomposition de leur financement par type de financeurs, en distinguant l'Ile-de-France, d'une part, et la province d'autre part.

Il s'agit aussi d'évaluer l'impact de mesures politiques, de préparer ou d'accompagner la mise en œuvre de directives communautaires, par exemple la directive cadre 2000/60/CE du 23 octobre 2000 qui prescrit de faire une analyse économique de l'eau par bassin hydrographique.

Ces évaluations, ces analyses et ces comptes seront d'autant plus robustes qu'ils pourront s'appuyer sur des informations de gestion précises et de qualité.

Les transports collectifs urbains semblent de ce point de vue plus avantagés que les services de l'eau, de l'assainissement et des déchets, dans la mesure où, comme le note le Conseil économique et social dans ses conclusions, dans ce cas « les informations de référence sont disponibles (et) des réseaux de compétence existent. ». L'enquête du CERTU peut, il est



vrai, opérer là dans des conditions qui seraient plus difficiles si les services de transports collectifs urbains se comptaient par milliers.

En effet, avant de pouvoir exploiter pleinement les comptabilités locales et des rapports de maire harmonisés, les enquêtes que mènent l'IFEN, le SCEES et l'ADEME sur l'eau, l'assainissement et les déchets domestiques reposent sur des bases de sondage sans autre caractéristique en rapport avec leur objet que la localisation et la taille de la commune.

Si les comptes et les rapports étaient centralisés et devenaient utilisables par les services enquêteurs, les enquêtes déjà citées pourraient éviter de collecter des informations qui en font partie, et leur objet pourrait s'alléger d'autant, ce qui les rendrait disponibles pour des investigations complémentaires. De plus, cette remontée annuelle d'information compléterait heureusement l'information triennale des enquêtes.

Voilà des avantages majeurs pour le niveau national, d'une collecte et de l'exploitation centralisée des comptes et des rapports des collectivités locales. Le bénéfice en retour pour les collectivités locales serait au niveau de la robustesse des données de cadrage et des analyses, et de l'efficacité d'un système d'information qui pourrait mieux servir les besoins d'exploration statistique.



IV.- Conclusions

S'il est vrai que la responsabilité des services publics locaux reste toujours placée au niveau communal, les structures qui prennent effectivement en charge la gestion de ces services sont devenues avec le temps extrêmement diverses, de sorte que l'échelon communal n'est plus aujourd'hui bien souvent que le niveau à partir duquel l'on doit remonter pour trouver la structure responsable. C'est d'ailleurs ainsi que procède l'IFEN dans ses enquêtes.

Dans les conclusions qui suivent, il ne faudra donc pas réduire le qualificatif « local » à la seule dimension communale. Même si, formellement, la responsabilité d'un rapport continue d'échoir au maire de chaque commune, c'est, par exemple, un établissement public de coopération intercommunale qui assure la gestion du service, et c'est donc lui qui devrait en avoir la maîtrise.

La base locale d'information d'un système statistique public pour la gestion des services publics locaux se définira donc au niveau des autorités « effectivement organisatrices » d'un service, ce qui exclut clairement les communes qui se sont associées à d'autres pour ce service. Malheureusement, même avec cette restriction, la maîtrise des services reste un objectif encore difficilement accessible.

1.- L'intercommunalité comme première réponse

Le caractère insuffisant des informations dont disposent en général les collectivités locales pour organiser les services publics qu'elles ont en responsabilité concernant l'eau, l'assainissement et les déchets semble bien conforté par les experts que la mission a consultés. L'objectif d'une maîtrise de ces services, au sens que lui confère le Conseil économique et social dans son avis du 24 avril 2001, paraît d'autant plus lointain que les collectivités sont de petite taille et qu'elles ne prennent pas appui sur un réseau d'expertise.

Les services de transports collectifs urbains sont à l'opposé. Ils concernent un nombre très limité de collectivités, parmi les plus importantes en nombre d'habitants. L'information apportée par l'enquête du CERTU semble répondre aux attentes des acteurs de ces services, collectivités et exploitants, et si ce n'était plus le cas, son contenu pourrait facilement évoluer en fonction des besoins, au bénéfice des collectivités et de l'ensemble des acteurs intéressés par ces services.

Prenant donc exemple sur les transports collectifs urbains, l'on peut raisonnablement estimer que, si la dimension de l'autorité organisatrice est un paramètre important pour l'acquisition des compétences nécessaires à la maîtrise des services, alors la dynamique de regroupement intercommunal impulsée par la loi Chevènement apporte une première réponse au problème posé.

Cependant le nombre d'habitants n'explique pas tout et, avec le temps, les autorités organisatrices des services publics de l'eau, de l'assainissement et de l'élimination des déchets doivent adapter leurs objectifs de gestion à des exigences de qualité de plus en plus contraignants, la dernière étant la directive européenne « cadre » 2000/60/CE du 23 octobre 2000 pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, dont la transposition en droit français reste à faire.

Il ne faut pas négliger non plus une dimension que la mission aura peu évoquée, compte tenu de son objet, et qui concerne la capacité des collectivités (communes isolées ou EPCI ou autres) à gérer des contrats de service dans une relation de délégation, alors que le marché est de nature oligopolistique.



A l'appui de cette première observation, un extrait du rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée Nationale, déjà citée :

« l'intercommunalité permet de faire davantage, mieux et plus vite grâce à l'optimisation de la gestion des ressources en eau, la mise en oeuvre de stratégies pluriannuelles intégrant les contraintes de renouvellement du patrimoine. En outre, face à un délégataire, un groupement de communes est en meilleure position pour négocier. »

Il est donc permis de penser que les données du problème posé par l'avis du Conseil économique et social vont évoluer à moyen terme, du fait de ce mouvement d'intercommunalité, vers une plus grande professionnalisation de la gestion de ces services. Cette professionnalisation est essentielle pour une maîtrise effective des services.

2.- Exploiter les données locales

Le diagnostic auquel aboutit la mission éloigne de l'idée qu'une réponse appropriée au problème posé serait à rechercher prioritairement dans une modélisation de type compte satellite du fonctionnement des services publics à des niveaux géographiques fins. Un groupe de travail du CNIS, qui s'était consacré à « la connaissance statistique des finances publiques locales » (rapport n°61, octobre 2000), n'avait pas non plus retenu une telle idée, préconisant plutôt « la mise en oeuvre d'une base de données individuelles sur les collectivités locales permettant de connaître et de réutiliser les premiers traitements réalisés à l'occasion des travaux de comptabilité nationale sur ces collectivités » (extrait de sa recommandation n°3). Le rassemblement de données individuelles (au niveau de chaque autorité effectivement organisatrice) paraît également prioritaire dans le cas présent.

En effet, si les enquêtes nationales réalisées en coopération par l'IFEN, le SCEES et l'ADEME sur le champ de l'eau, de l'assainissement et des déchets vont certainement apporter une information de plus en plus précise avec les années, ces enquêtes n'ont pas pour objet de fournir des informations de gestion comme chaque autorité organisatrice est susceptible d'en délivrer par le biais de ses obligations déclaratives en matière de comptabilité et de rapport. Ces enquêtes pourraient en revanche d'autant mieux mettre en évidence les facteurs explicatifs des prix de ces services qu'elles pourraient s'appuyer sur des informations de gestion de qualité.

Or les analyses précédentes ont montré tout le parti qui pourrait être tiré de ces documents, rejoignant en cela un avis du CNIS adopté par l'Assemblée plénière du 7/12/01 et relatif à l'environnement. Il disait : « le Conseil encourage une meilleure coordination des travaux statistiques sur la gestion de l'eau par un accès accru aux données administratives et comptables permettant leur appariement avec les résultats d'enquête. »

A - Les comptabilités locales

Les comptes de toutes les collectivités, budgets principaux et budgets annexes, deviennent progressivement accessibles et utilisables grâce aux efforts accomplis par la DGCP en coopération avec l'Insee et avec la DGCL. Les comptes des délégataires resteront toutefois hors d'atteinte alors qu'ils sont indispensables pour comprendre le fonctionnement des services en cas de délégation.

B - Les rapports annuels

La mission a d'autre part constaté au travers de ses interviews qu'un fort consensus existait en faveur d'une exploitation des rapports annuels dont les maires sont redevables, et qui sont réalisés par ses services ou par ceux de sa communauté ou de son syndicat de rattachement pour chacun des services de l'eau, de l'assainissement et des déchets domestiques. Une exploitation de ces rapports passe nécessairement par une harmonisation visant à introduire dans ces rapports une sorte de tableau de bord constitué d'un ensemble d'indicateurs normalisés et représentatifs des caractéristiques et des performances du service considéré.



La remontée de ces tableaux de bord à différents niveaux géographiques, des collectivités locales à une administration ou un établissement public central, permettrait de constituer une base de données accessible à tous les acteurs et partenaires de ces services et utilisable pour des traitements statistiques. Les services enquêteurs du domaine, de surcroît, pourraient y puiser les informations de base utiles à leurs enquêtes.

Sans préjuger du délai nécessaire à l'obtention d'un consensus pour la définition de tableaux de bord et à l'officialisation de leur insertion dans les rapports annuels, un début de réalisation expérimentale par un ou des panels d'autorités organisatrices volontaires pourrait aider à une généralisation plus rapide de cette nouvelle pratique.

C'est le type de résultat que l'on peut attendre de l'expérimentation que vient de lancer la FNCCR en convention avec le MEDD et qui implique les collectivités membres de la FNCCR. C'est aussi l'objectif de l'initiative de l'agence de l'eau en Artois-Picardie. Il importe que, même à ce stade, les services enquêteurs soient associés à ces développements.

3.- Une organisation à mettre en place

La mission n'a pas compétence pour suggérer les canaux par lesquels pourraient s'opérer la saisie, la transmission et l'exploitation de ces rapports, mais il lui semble que les missions de l'IFEN pourraient le désigner assez logiquement, pour la prise en charge de la gestion et de l'exploitation de la base de données qui serait ainsi constituée à partir des rapports annuels. La mission n'a toutefois pas entrepris d'évaluer la charge que représenterait le traitement annuel de dizaines de milliers de tableaux de bord, et ne peut dire en conséquence sous quelles conditions de renfort l'IFEN pourrait accueillir cette nouvelle application.

Cette dernière proposition est celle qui touche le plus directement l'appareil statistique dans les conclusions de ce rapport. La mission considère en effet que, pour ce qui regarde les services de l'eau, de l'assainissement et de l'élimination des déchets, le moyen de mieux informer les autorités organisatrices est à chercher prioritairement dans une valorisation des actes administratifs que constituent les comptes et les rapports des collectivités. Ce choix non seulement ne remet pas en cause les enquêtes existantes, mais il vise à leur donner des informations préalables qui ne peuvent que les rendre plus efficaces et donc plus utiles.

La comparaison de ces services avec celui des transports collectifs publics a ses limites. Même si le mouvement d'intercommunalité bouleverse le paysage des collectivités locales, il ne faut pas penser qu'il puisse aboutir, pour les services de l'eau, de l'assainissement et de l'élimination des déchets, à une réduction du nombre des autorités organisatrices telle que l'on puisse imaginer les enquêter toutes chaque année. C'est pourquoi le socle administratif présente une telle importance.





Annexe 1

CONSEIL ÉCONOMIQUE
ET SOCIAL

SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

Paris, le 8 avril 2002

Réf: 1641

Le Secrétaire Général

à

Monsieur Paul CHAMPSAUR
Directeur Général de l'INSEE
18 bld Adolphe Pinard
75675 PARIS CEDEX 14

Affaire suivie par: M. MONDON

Objet : Étude préalable de l'information statistique accessible aux décideurs locaux sur le champ des services publics urbains organisés en réseau.

P.J. : 1

Monsieur le Directeur général,

Le 24 avril 2001, le Conseil Économique et Social adoptait un avis sur « La maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux ». Dans cet avis présenté par M. Claude MARTINAND, au nom de la section du Cadre de vie, figurait une proposition relative à la collecte, au traitement et à la diffusion des informations économiques et statistiques indispensables à la comparaison pour éclairer les décisions des élus locaux.

Déplorant le caractère insuffisant, lacunaire et la qualité problématique des informations disponibles, notre Assemblée souhaitait que les décideurs puissent disposer d'indicateurs chiffrés de référence, de grilles d'analyse et d'éléments de comparaison sur les mêmes paramètres relatifs à des villes comparables françaises et européennes, quel que soit le mode de gestion des services.

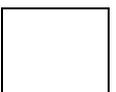
L'avis demandait que des études soient conduites pour définir les indicateurs utiles à des comparaisons de manière à ce qu'ils soient discutés avec l'ensemble des acteurs concernés puis collectés auprès des collectivités locales, de leurs groupements et des opérateurs. » A terme, il pourrait être envisagé la production d'un « Compte satellite des services publics locaux industriels et commerciaux » L'avis mentionnait également la nécessité d'une harmonisation européenne pour ces données et indicateurs.

Compte tenu du rôle de l'INSEE dans la coordination du système statistique public, je souhaiterais que vous puissiez envisager la réalisation d'une telle étude, en liaison avec les partenaires concernés au premier rang desquels la Direction Générale de la Comptabilité Publique et la Direction Générale des Collectivités Locales.

Je joins à cet envoi un exemplaire de l'avis adopté par le Conseil afin que vous puissiez faire étudier en détail cette demande. Il m'apparaît opportun qu'une collaboration fructueuse puisse s'établir, à cette occasion, entre vos services d'une part et la mission INSEE et l'administration de la section du « Cadre de Vie » d'autre part.

Je vous prie de croire, Monsieur le Directeur Général, à l'expression de mes sentiments distingués.

Signé: Patrice CORBIN



INSPECTION GENERALE

Annexe 2

LETTRE DE MISSION

Dossier suivi par :
Patrice ROUSSEL
Tél. : 01 41 17 69 96
Fax : 01 41 17 68 65
Messagerie : DG75-B010

Paris, le 11 avril 2002
N° 57 /B010
CLASS : 1.5.67

Objet : Evaluation du système statistique public pour la gestion des services publics locaux.

Le poids économique des services publics locaux et leur impact sur les finances locales en font un sujet d'autant plus préoccupant qu'ils connaissent actuellement de profondes transformations qui sont consécutives au durcissement des normes, à l'ouverture de la concurrence et au développement de la délégation de leur gestion.

L'action publique et l'exercice de la citoyenneté exigent d'autre part de ces services toujours plus de transparence et une gestion alliant qualité et performance, ce qui implique la disponibilité d'informations économiques et statistiques adéquates.

L'importance de l'enjeu a conduit le Conseil économique et social à se saisir d'un avis sur la « maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux », qu'il a adopté le 24 avril 2001 et qui s'adresse en particulier au système statistique public pour demander la mise en place d'un système d'information adapté à cet objet.

Pour donner suite à la partie statistique de cet avis le Conseil économique et social s'est tourné vers l'Insee, qui coordonne le système statistique public, et particulièrement les services statistiques en charge des domaines les plus directement visés sous le vocable de services publics locaux, à savoir ceux de la production et de la distribution de l'eau, de l'assainissement, du traitement des déchets et des transports publics de voyageurs.

Sur les domaines cités, des informations comptables sont rassemblées par les directions générales des collectivités locales et de la comptabilité publique, et des services statistiques ministériels assurent une couverture statistique en étroite collaboration avec l'Insee ; par ailleurs d'autres organismes publics et privés entretiennent leur propre système d'observation. De sorte que, comme le remarquait en conclusion de son rapport en octobre 2000, le groupe de travail du CNIS relatif à la connaissance statistique des finances publiques locales, le problème n'est probablement pas tant d'augmenter le volume d'information que de clarifier et de valoriser les données disponibles.

En réponse à la demande du Conseil économique et social, j'ai donc décidé de confier une mission à l'Inspection générale, mission exploratoire qui aura pour objet d'identifier les besoins statistiques qui ont motivé les conclusions de l'avis du Conseil économique et social, et de vérifier en quoi ces besoins ne peuvent être satisfaits par les sources administratives et les enquêtes statistiques existantes ou prévues.

Pour ce faire, la mission associera à ses travaux les services administratifs et statistiques compétents sur les domaines cités et les directions responsables des collectivités locales et de la comptabilité publique.

Elle consultera les représentants des parties en cause, au titre de la responsabilité ou de la prestation de service public local, et s'informerera autant que possible sur les initiatives ayant pu être prises de manière décentralisée pour créer ou mobiliser une information statistique utile à la maîtrise de services publics locaux.

La mission est confiée à Patrice ROUSSEL, avec la collaboration de Michel BLANC, de l'Unité des normes et systèmes d'information.

Les travaux de la mission seront suivis par un comité comprenant des représentants des principaux acteurs concernés, à savoir :

- Le Conseil économique et social,
- La direction générale de la comptabilité publique,
- La direction générale des collectivités locales,
- La direction des études économiques et de l'évaluation environnementale,
- L'Institut français de l'environnement,
- Le service économique et statistique de la direction des affaires économiques et internationales.

Les conclusions de la mission feront l'objet d'un rapport pour le **15 septembre 2002**.

P / Le Directeur Général de l'INSEE,
Le Secrétaire général

Signé : O. PERRAULT

Diffusion :

- MM. les membres du Comité de Direction
- Mme et MM. les membres de l'Inspection générale
- M. le secrétaire général du Conseil Economique et Social
- M. le directeur général de la direction générale de la comptabilité publique
- M. le directeur général de la direction générale des collectivités locales
- M. le directeur de la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale
- M. le directeur de l'Institut français de l'environnement
- M. le chef du service économique et statistique de la direction des affaires économiques et internationales



Annexe 3

Comité de pilotage de la mission

Conseil Economique et Social	Pierre	MONDON
Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) - M Intérieur	Jean-Pierre Eric Marc Jean-François	LE GLEAU FREYSSELINARD DROUET de MANHEULLE
Direction Générale de la Comptabilité Publique (DGCP) - MINEFI	Fatima Alain Michel	AZZAZ PRIVEZ VAUGUET
Direction des Etudes Economiques et de l'évaluation environnementale (D4E) - MEDD	Christine Laure Patrick	LAGARENNE TOURJANSKY DERONZIER
Direction de l'Eau MEDD	Jean-Pierre Cédric	RIDEAU DUCHESNE
Institut Français de l'Environnement (IFEN)	Bernard	NANOT
Service économique et statistique de la Direction des affaires économiques et internationales (MELT)	Yves	ROBIN
Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE)	Patrice Michel	ROUSSEL BLANC





Annexe 4

Liste des personnes rencontrées ou consultées par la mission

Experts :

Dominique	LORRAIN	CNRS
Laetitia	GUERIN-SCHEIDER	ENGREF - Montpellier
Bernard	BARRAQUE	ENPC LATTIS - Marne la Vallée
Yvon	MOGNO	SPDE - Générale des Eaux
Jean-Pierre	MAUGENDRE	SPDE - Lyonnaise des Eaux
Guy	MAUCOLLOT	SPDE - SAUR
Antoine	GRAND d'ESNON	Service Public 2000
Pierre	VAN de VYVER	IGD
Thierry	SOUPAULT	UTP
Anne	MEYER	UTP

Usagers :

Maïté	ERRECART	INC
Bernard	MAGISSON	UFC
Alain	CHOSSON	CLCV

Collectivités :

Michel	DESMARS	FNCCR
Lydia	MAMMAR	GART
Florence	DUJARDIN	GART
Yves	GOURITEN	Communauté Urbaine de Nantes
Loïc	GOURIO	Mairie de Rennes
Thuriane	LE MEN	Mairie de Rennes
René	GODIOZ	Mairie de Meudon 92
Yves	TAVERNIER	Mairie de Dourdan 91

Institutions :

Claude	MARTINAND	CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL
Jean-Louis	BERGEY	ADEME
Marie-Odile	GASCON	CERTU
José	REY	SCEES
Yvon	ETESSE	DDAF 53
Georges	DETRE	SCEES
Marcel	HERY	Conseil Général du GREF
Arnaud	COURTECUISSÉ	Agence de l'eau - Artois Picardie
Pascal	LOSTE	DGCCRF
Geneviève	CAVAZZI	DGCCRF
Dominique	BUREAU	D4E
Olivier	GLOUX	DGCP
Michel	RASERA	CRC Bretagne
Yves	LENOIR	CRC Bretagne
Danièle	ROIS	CRC Bretagne







DIRECTION DE L'EAU
Sous-Direction de la Programmation et des Agences de l'Eau
Bureau de l'Economie de l'Eau et de la Programmation
Ref : DE/PAE/ BEEP/ JPR

Paris, le 5 juin 2002

Evaluation du système d'information sur la gestion des services publics de l'eau et de l'assainissement

La présente note est établie à la demande de l'inspection générale de l'INSEE qui conduit actuellement une mission exploratoire dans le domaine des services publics locaux, le Conseil économique et social ayant sollicité à cette fin le Directeur général de l'INSE, suite au rapport de Monsieur Martinand sur la gestion des services publics locaux.

Cette note examine successivement :

- le contexte de l'action : pourquoi s'intéresser aux services d'eau et d'assainissement ?
- les actions réalisées et en cours,

avant de préciser les appuis possibles de la statistique nationale pour la connaissance des services d'eau et d'assainissement.

1.- Le contexte général

1.1 - une augmentation du prix de l'eau de l'ordre de 60% au début des années 90 suivi d'un retour à la modération...

Au début des années 1990, un important effort financier est apparu nécessaire pour mettre à niveau les installations de distribution d'eau et d'assainissement.

Le financement des services est assuré pour l'essentiel par le prix de l'eau (les subventions financées par l'impôt représentant moins de 5% des dépenses annuelles du secteur). Cet effort financier s'est donc traduit par des augmentations du prix de l'eau de plus de 10% l'an au début des années 1990, cette hausse s'étant ensuite modérée dans la seconde moitié de cette même décennie, pour aujourd'hui être voisine de l'érosion monétaire. Pour les prochaines années, les maîtres d'ouvrages pensent que la hausse du prix de l'eau restera légèrement supérieure à l'évolution de l'inflation (observatoire BIPE).



1.2 - ... avec des incertitudes pour l'avenir

Les besoins d'investissements du secteur restent cependant élevés en raison des évolutions de normes, essentiellement liées à la législation européenne, mais également du fait du nécessaire renouvellement des réseaux posés immédiatement après guerre.

a) L'impact de la législation européenne :

La directive « eaux résiduaires urbaines » de 1992 demande de réaliser une épuration biologique des eaux usées pour les agglomérations de plus de 2000 habitants, les normes de traitement étant renforcées dans certaines zones dites sensibles. D'importants investissements sont en cours.

La directive « eau potable » de 1998 renforce les normes de potabilité de l'eau délivrée au robinet, et notamment les normes sur le plomb. Des collectivités doivent ainsi anticiper les programmes de renouvellement des branchements en plomb au réseau public, impliquant parfois le renouvellement complet des canalisations principales.

b) Le renouvellement des réseaux

Au niveau national, les seules évaluations disponibles sur le patrimoine étaient des évaluations à dire d'expert avant publication de l'enquête IFEN et les études en cours sur ce patrimoine. Pour les réseaux d'eau, les premières évaluations montrent que d'ici 2015, les besoins de financement pour le renouvellement des réseaux pourrait atteindre 100 à 150% du rythme actuel d'investissement en réseaux d'eau.

1.3 – des exigences de plus en plus forte de transparence du secteur

a) Un renforcement de la concurrence et des obligations de compte-rendu

Dans la décennie 90, la gestion des services d'eau et d'assainissement a été marquée par plusieurs « affaires ». Dans ce contexte, l'amélioration de la transparence du secteur des délégations de services a été l'objectif de plusieurs textes de loi :

- la loi Joxe de 1992 (loi ATR) porte création des commissions consultatives des services publics locaux. Leur désignation et la définition de leur rôle sont laissées à l'initiative locale ;
- la loi Sapin de 1993 impose une remise en concurrence périodique des contrats de délégation de services ;
- la loi Barnier de 1995 demande au maire ou au président de l'EPCI de remettre à l'assemblée délibérante un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de l'eau et de l'assainissement. Un décret d'application repris dans la partie réglementaire du CGCT précise les indicateurs à produire. Il est à signaler que ces indicateurs sont essentiellement financiers (emprunts, facture type d'un abonné domestique, ...) et peu d'informations étant demandées sur la qualité et la performance des services. Ce rapport annuel sur le prix et la qualité du service est tenu à disposition du public.

La loi Barnier limite également à 20 ans la durée des contrats de délégation dans l'eau, l'assainissement et les déchets ;



- la loi Mazeaud de 1995 demande au délégataire de remettre chaque année au délégant un rapport annuel, rendant compte de son activité. Aucun texte réglementaire ne précise à ce jour les données techniques et financières devant figurer dans ce rapport.

Plus récemment, la loi « démocratie de proximité » de décembre 2001 demande de présenter à la commission consultative le rapport annuel sur le prix et la qualité du service ainsi que le rapport du délégataire.

b) Une exigence de transparence renforcée par la directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000

(directive instituant un cadre communautaire pour une politique européenne de l'eau)

La directive demande notamment de publier au niveau du grand bassin hydrographique les contributions de chaque secteur économique (en distinguant au moins ménages, agriculture et industries) à la récupération des coûts des services, y compris des coûts pour la ressource et pour l'environnement en application du principe pollueur payeur.

Cette exigence de la directive impose de publier des comptes de l'eau au niveau de chaque grand bassin hydrographique, avec une ventilation des coûts et des dépenses par catégorie d'utilisateurs, en distinguant au moins les secteurs des ménages, de l'industrie et de l'agriculture.

1.4 - Une évolution vers la libéralisation des marchés de services

Les derniers accords de l'OMC confirment la volonté d'ouverture à la concurrence des marchés de services, et notamment dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. Dans ce contexte d'ouverture du marché aux capitaux privés, de nombreux pays se posent la question de la régulation du secteur, compte tenu de sa caractéristique de « monopole naturel ».

Le colloque organisé à Montpellier en septembre 2001 a permis de comparer les organisations institutionnelles existantes dans divers pays (Italie, Portugal, USA, Lituanie, Suède, Angleterre-Pays de Galles, Argentine) et d'évoquer les réflexions en cours (France).

Pour la France, le projet de loi portant réforme de la politique de l'eau, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 10 janvier 2002 :

- réaffirme la responsabilité locale de l'organisation des services. L'organisation de la distribution de l'eau et de l'assainissement est une compétence décentralisée ; la loi sur l'eau de 1992 ayant fait de l'assainissement une compétence obligatoire des communes ;
- renforce la transparence et la maîtrise de la gestion des services par la publication de données sur les échéances des contrats et la mise à disposition de données sur les prix, la qualité et la performance des services.

Les études et les enquêtes ont montré le souci des élus locaux de disposer d'éléments de comparaison sur la base de séries de référence de prix selon des typologies de services et d'inducteurs de coûts (linéaires de réseaux, qualité de l'eau prélevée, renouvellement, etc.).



La disponibilité de telles données permettrait de fournir aux élus les repères nécessaires pour évaluer le caractère « soutenable » (durable) de la gestion des services sur le long terme, en définissant des indicateurs économiques (utilisation d'outils de gestion du patrimoine, couverture des coûts), sociaux (participation des usagers au processus de décision, accès à l'eau pour les plus démunis) et environnementaux (qualité de l'eau prélevée et distribuée, performance de l'épuration et qualité des milieux récepteurs).

Les conclusions du rapport du Conseil économique et social sur la maîtrise de la gestion des services publics ont mis en valeur ces besoins d'information comparative.

La réalisation de ces objectifs passe par la définition s indicateurs de performance et le recueil des données correspondantes.

L'Institut de la Gestion Déléguée, fondation d'entreprises réunissant les principaux groupes industriels présents sur le secteur des services publics, a adopté une charte des services publics prévoyant l'élaboration d'indicateurs de performance des services.

La définition des indicateurs de qualité et de performance des services fait l'objet de travaux scientifiques (thèse de L. GUERIN-SCHNEIDER, travaux de M. TSANGA, ...), de propositions de l'EWA (European Water Association), et de travaux de normalisation (AFNOR P15P et projet ISO).

Des test sont par ailleurs en cours sur la norme P15 9001(réseau des villes de l'Ouest). Des tests d'indicateurs couvrant la qualité et la performance des services, notamment au regard des coûts et des prix devraient pouvoir les compléter (projet de convention entre la direction de l'eau et la FNCCR pour les années 2002-2004).

La définition des indicateurs de qualité et de performance ne pourra être véritablement stabilisée qu'à l'issue de ces tests, incluant l'examen de la fiabilité et des coûts de recueil de l'information.

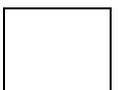
La définition et la normalisation d'indicateurs de qualité et de performance des services constituent, dans un contexte international d'ouverture des marchés, des objectifs majeurs pour l'évaluation des propositions des entreprises, le contrôle des prestations, et par conséquent la maîtrise de la gestion des services par les entités organisatrices. La mise en œuvre d'un tableau de bord et d'indicateurs de performance des services est la traduction concrète de l'exercice du devoir de gouvernance par ces entités organisatrices.

2.– la situation actuelle

2.1 – les sources de données disponibles

Face aux besoins précédents, l'offre d'information actuelle se répartit comme suit :

- L'enquête IFEN-SCEES sur l'eau et l'assainissement réalisée sur un échantillon statistique de 5000 communes est la première enquête nationale sur le secteur. Elle a été décidée au vu des besoins de données sur le secteur mais aussi en partant du constat que les nombreuses enquêtes « prix de l'eau » alors réalisées ne permettaient pas de véritables analyses et de comparaisons des prix des services. Dans son avis d'opportunité, la CNIS avait souligné la nécessité d'une simplification et d'une rationalisation des enquêtes sur le secteur afin d'en diminuer les coûts globaux.



Cette enquête a permis d'actualiser les données sur l'organisation du secteur et de construire une base de données concernant à la fois l'organisation, le prix, et les caractéristiques des services. A ce titre, la base de données IFEN-SCEES constitue un élément essentiel pour la transparence du secteur et pour des travaux scientifiques sur le secteur.

- La Direction Générale de la Comptabilité Publique valorise les données des budgets des services d'eau et d'assainissement et crée l'information statistique sur le champ des dépenses ;
- Par ailleurs, des enquêtes spécifiques sont régulièrement avec l'appui du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (MEDD). Elles couvrent les champs des prévisions d'investissements des services d'eau et d'assainissement (enquête ECOLOC réalisée par CDC – BIPE). Un observatoire du marché de délégation de services publics (enquête sur les renouvellements de contrats), est réalisé par laboratoire de gestion des services publics de l'ENGREF Montpellier.

Une fiche de synthèse jointe présente les caractéristiques principales des données produites par le MEDD.

2.2 – les projets en cours

a) Définir un système d'information sur l'eau

L'information sur l'eau est produite par divers réseaux de données, nationaux ou locaux (bassins, régions, départements). Dans la perspective de la mise en œuvre de la directive cadre, et afin de rationaliser l'organisation et le financement des réseaux de données, la Direction de l'eau a engagé la définition au niveau de chaque grand bassin hydrographique d'un schéma d'information sur l'eau (circulaire du 26 mars 2002). Dans une première phase, il est demandé à chaque bassin d'établir un diagnostic des systèmes d'information, en identifiant les informations recueillies, la maîtrise d'ouvrage des réseaux et leur mode de financement. La direction de l'eau a engagé la désignation d'un bureau d'études en vue d'appuyer les travaux à réaliser au niveau de chaque bassin (métropole et DOM).

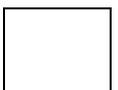
Le bilan de l'existant concernera essentiellement les données physiques (qualité des milieux, évaluation quantitative, caractéristiques des ouvrages, ...) actuellement recueillies dans le cadre du Réseau National de Données sur l'Eau (RNDE) développé depuis une décennie, l'Office International de l'Eau étant maître d'œuvre de la réalisation des produits du RNDE.

b) Construire un RNDE – économie

En 1999-2000, les travaux du groupe « eau » de la Commission des Comptes et de l'Economie de l'Environnement avaient souligné la nécessité de compléter les données physiques sur le secteur de l'eau par des données économiques afin de permettre une évaluation des politiques. Outre l'organisation des services et une meilleure connaissance des dépenses, la nécessité de données sur les dommages et les bénéfices environnementaux (marchands et non-marchands) était ressortie de ces travaux.

En application de la directive cadre du 23 octobre 2000, il convient également de réaliser des comptes de l'eau par bassin.

Le groupe de travail RNDE – économie, constitué en 2000, a donc orienté ses travaux sur :



- la définition de la méthode de l'analyse économique en application de la directive cadre ainsi que la réalisation des tests, en liaison avec le groupe européen « économie », dont la direction de l'eau assure le copilotage avec la DG Environnement ;
- la définition des modalités de réalisation de comptes par grand bassin hydrographique, en liaison avec le groupe de travail sur la rénovation des comptes piloté par l'IFEN et la D4E (en liaison avec INSEE, DGCP, ...).

Un point d'avancement des travaux a été présenté au colloque de Lille des 13 et 14 mars 2002 sur la mise en œuvre du volet économique de la directive cadre.

Un premier projet de méthode de construction des comptes par bassin est en cours de finalisation, des tests étant prévus dans les prochains mois. Cette méthode fait appel aux données de l'enquête IFEN-SCEES, de la Comptabilité publique, aux enquêtes Antipol, Budget de Familles, FNTP, ...et devra être complété par des enquêtes spécifiques (sur l'irrigation notamment, en l'absence de données utilisables au RICA).

Les questionnaires des enquêtes statistiques actuelles seront à compléter en vue du rassemblement des données nécessaires. Ainsi Antipoll 2001 a inclus des questions sur les dépenses courantes des industries, ces questions devant être renouvelées avec une périodicité de 3 années.

En ce qui concerne l'évaluation des dommages et des bénéfices environnementaux, la direction de l'eau et la D4E, ont organisé en décembre 2001 avec l'appui de l'INRA un séminaire sur les méthodes d'évaluation des dommages. Ce travail sera poursuivi en 2002 en complétant la synthèse des études existantes, en définissant les informations nécessaires et les modalités d'organisation et de sauvegarde de ces données. Des coopérations européennes sont escomptées, dans le cadre du groupe européen « économie ».

c) Les enquêtes sur les prix et les performances des services

En 2002-2003, quatre démarches seront engagées :

- la première est la définition, avec des collectivités locales organisatrices des services, de procédures d'élaboration d'indicateurs de performances des services (projet de convention pluriannuelle d'objectifs entre la direction de l'eau et la FNCCR) ;
- la seconde concerne le rassemblement et la diffusion de données locales sur le prix et la qualité des services. Le bassin Artois Picardie a engagé une opération pilote avec mise sur site internet (par les collectivités volontaires) des données sur le prix et la qualité des services. Cette opération constituera un test d'un système de saisie et de remontée des données, sans que cela préjuge de l'organisation à retenir pour réaliser au mieux cet objectif ;
- la troisième se réfère à l'analyse des corrélations entre le prix et des inducteurs de coûts, avec l'appui des services de la recherche de la D4E, des centres de recherche de la statistique nationale et du laboratoire de gestion des services publics de Strasbourg.

Enfin, l'IFEN poursuit l'analyse des données de l'enquête sur l'année 1998 et engage la réalisation d'une nouvelle enquête (réalisation en 2003).



3.– les besoins d'informations

Au vu de cette analyse, il apparaît que les besoins d'information sont :

- D'une part des besoins nationaux pour suivre l'organisation du secteur, évaluer les coûts et les dépenses. Ces données nationales doivent permettre de construire les comptes satellite de l'environnement et de répondre aux exigences de la directive 2000/60/CE en ce qui concerne la publication des comptes de l'eau au niveau des grands bassins ;
- D'autre part, des besoins locaux, émanant des maîtres d'ouvrage, afin de mieux évaluer les services publics de l'eau et de l'assainissement, contribuer à la maîtrise de leur gestion et de leurs coûts.

Des recoupements existent entre ces deux catégories d'informations : l'évaluation locale du service ne pourra pas se faire sans examen de la gestion patrimoniale, information également essentielle au plan national pour évaluer la situation du secteur.

De ce fait, il est difficile de définir deux systèmes d'information totalement indépendants l'un de l'autre. Il convient davantage :

- de travailler en terme d'identification des rôles, des objectifs et des méthodes,
- et d'assurer la complémentarité des données et de leurs exploitations afin de rationaliser les coûts des systèmes d'information.

3.1 - Les données nationales sur la description des services publics de l'eau et de l'assainissement

Plusieurs demandes peuvent être exprimées, qui peuvent être classées selon leur ordre d'importance :

- Connaissance de l'organisation des services : nombre, taille, communes adhérentes, modes d'organisation (commune, syndicat, ...), mode de gestion (régie, délégation, ...);
- Connaissance sur les données physiques des services proposés (taux de desserte en eau ou en assainissement, efficacité des ouvrages d'épuration, patrimoine en place, ...);
- Connaissance des dépenses des services d'eau au niveau des grands bassins hydrographiques ou par sous- bassin. Conformément à la directive cadre, le détail des coûts devra faire apparaître la consommation de capital fixe, ainsi que les dépenses mises à la charge des ménages, des activités industrielles et de services et de l'agriculture ;
- Connaissance des coûts des services détaillant la structure des coûts, les composantes (part fixe, part proportionnelle, part collectivité, part délégataire, taxes et redevances) et produisant les sous-détails adéquats.

La périodicité de l'enquête IFEN – SCEES a été fixée à 3 ans, en liaison avec les programmes d'intervention des agences (programmes de 6 ans) et des échéances de la directive cadre (état des lieux à produire pour 2004 et projet de plan de gestion pour 2008).

Le suivi annuel du prix de l'eau par l'INSEE pourrait compléter ce dispositif, dans la mesure où des exploitations par grand bassin hydrographique seraient réalisées.



3.2 - Des données nationales pour identifier les évolutions

D'autres données sont nécessaires au plan national pour des évaluations prospectives de la durabilité de la gestion des services :

- Connaissance du marché des délégations de services ;
- Connaissance des prévisions d'investissements des services d'eau et d'assainissement ;
- Connaissance du renouvellement ;
- Etat de la participation du public ;
- Evaluation des dispositifs d'aides aux personnes en situation de précarité.

Si ces analyses devront faire appel à des données nationales, des enquêtes complémentaires seront nécessaires (intention d'investissements, échéances futures des contrats, connaissance détaillée du patrimoine, ...).

3.3 - Des données pour l'analyse comparative des services

Concernant les données locales nécessaires à la connaissance et à la comparaison des services publics de l'eau et de l'assainissement, le rapport du maire sur le prix et la qualité des services publics de l'eau et de l'assainissement devrait logiquement en constituer le support. Les textes d'application seront à revoir en ce sens.

En ce qui concerne la saisie et la diffusion de l'information, l'agence de l'eau Artois Picardie a en projet de compléter son observatoire du prix de l'eau (accessible sur le serveur de l'agence) par la publication d'indicateurs de performance renseignés par les collectivités. Ces travaux en cours contribueront ainsi à préciser les possibilités d'utilisation des outils internet pour reporting des données des rapports des maires sur le prix et la qualité des services, sans que cela préjuge de la définition des modalités futures d'organisation de ce recueil d'informations au plan national (rôle des services de l'Etat, des agences de l'eau, ...).

La diffusion des données fournira des repères. Elle ne permet toutefois de construire des comparaisons que dans la mesure où les paramètres pesant le plus sur le prix de l'eau sont identifiés au préalable. Les premiers travaux d'économétrie engagés en ce sens dès 1994-1995 (laboratoire de gestion des services publics de l'eau et de l'assainissement de Strasbourg – ENGEES – CEMAGREF) devront être approfondis. L'appui du Centre de Recherches et d'Etudes Statistiques serait ici nécessaire, en tant qu'expert, afin d'établir des méthodes de traitement des données reconnues par tous.



4.- conclusions

Le tableau suivant présente les quatre étapes du processus de mise en place de cette information sur les services et répertoire, pour chaque étape, les études en cours ou en projet :

Etape	Etude en cours ou en projet
Identification des indicateurs de performance	<ul style="list-style-type: none"> • Thèse Laetitia Guérin Schneider • Thèse Marie Tsanga (en cours) • Thèse Florence Bonnet (en cours) • Colloque de Montpellier (travaux en ateliers septembre 2001) • automne 2002 : point d'avancement des travaux et proposition d'une première liste d'indicateurs de performance (convention 2002 entre DE et CEMAGREF)
Tests de recueil des données dans des services pilote Evaluation de la fiabilité des circuits d'information ; évaluation des coûts de recueil et de traitement de l'information	<ul style="list-style-type: none"> • Projet de convention pluriannuelle d'objectifs DE – FNCCR
Recueil et diffusion de l'information	<ul style="list-style-type: none"> • Projet d'intégration d'indicateurs de performance dans l'observatoire du prix de l'eau du bassin Artois Picardie
Traitement statistique des données : identification des inducteurs de coûts	<ul style="list-style-type: none"> • Travaux de l'IFEN • <i>Programme de recherche (D4E)</i>

La production de références sur la situation nationale des services publics doit résulter d'un processus transparent et reconnu par l'ensemble des partenaires.

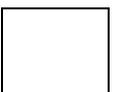
La statistique publique peut ici apporter son appui par l'organisation du recueil des informations descriptives nécessaires au plan national mais également en apportant, par le biais de laboratoires de recherche associés, sa capacité d'expertise sur les méthodes d'analyse comparative.

En ce qui concerne les besoins nationaux de données sur l'eau, l'IFEN apparaît comme un partenaire central, car il a vocation à traiter et à diffuser l'information environnementale, en adoptant des méthodologies statistiques rigoureuses. Cette information environnementale ne peut se limiter aux seules données sur les milieux. C'est en effet par la confrontation des données entre les activités économiques, les équipements existants et les milieux que l'on pourra identifier les effets des politiques sectorielles du point de la protection de l'environnement et les tendances d'évolution. En tant qu'institut de statistique environnementale, l'IFEN est l'interlocuteur de l'agence européenne de l'environnement, d'Eurostat et a accès à l'ensemble des sources d'informations produites par la statistique publique. Il peut ainsi contribuer à l'optimisation des diverses enquêtes notamment par le biais du comité national sur l'information environnementale et par la formation environnement du CNIS dont il assure le secrétariat.



Fournisseur de données sur les services, la statistique nationale n'a cependant pas fonction de réaliser les enquêtes prospectives nécessaires pour une meilleure maîtrise des services (échéances des contrats, besoins et intentions d'investissements, ...) ou les analyses comparatives des performances des services.

Les indicateurs obligatoires à produire par le rapport du maire seront à revoir afin de faire apparaître de façon claire et lisible des indicateurs de gestion durable et les principaux inducteurs de coûts. La remontée des données des rapports annuels des maires reste à organiser avec l'appui éventuel d'outils internet dans un cadre national cohérent.



Principaux systèmes d'information du MEDD sur les services publics d'eau et d'assainissement

Source	Objet	Usages	Information	Perspectives
IFEN	Enquête triennale 5000 communes sur les services	Connaissance du secteur	Enquête obligatoire, statistiques nationales couvert par le secret	Exploitation des données par typologie de services afin de comparer les services à des moyennes statistiques
Bipe	Enquête annuelle environnement/eau/déchets sur un échantillon de collectivité	Question récurrentes et questions d'actualités	Réponses facultatives des collectivités (environ 1000 questionnaires exploités)	Suivis d'indicateurs annuels (taux de publication du rapport annuel du maire, du nombre de commissions consultatives ...)
ENGREF	Observatoire annuel sur les renégociations des contrats de délégation	Analyse de l'impact de la loi sapin sur la concurrence et les prix	Recensement quasi exhaustif des contrats renégociés chaque années (source : le Moniteur et BOAMP)	Meilleure connaissance des conditions de renégociations et des contours des contrats
Bureaux d'études	2 à 5 études ponctuelles par an sur des sujets précis : part fixe, délégation de service public, consommation d'eau, etc.	Suivi de la mise en oeuvre de la politique de l'eau, préparation des réformes, etc.	Variable	
Réseau d'expert, associations professionnelles et de consommateurs	Sollicitations ponctuelles	Connaissance du secteur, remontées de terrain, etc.	Variable	Développement de partenariats pluriannuels





Annexe 5 b



Paris, le 19 août 2002

DIRECTION DES ETUDES ECONOMIQUES ET DE L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Sous Direction des politiques environnementales
Sous-Direction des Politiques Environnementales
Bureau des Ressources et Services Locaux
D4E- B3 -02- 125/ LT – PD -RR

Note : Mission INSEE – les systèmes d'information sur les services publics locaux

Les principales sources d'information statistiques disponibles à ce jour, dans le secteur de l'eau et des déchets sont l'enquête triennale IFEN-SCESS, les rapports des maires, la comptabilité publique et les enquêtes réalisées auprès des exploitants d'installations de traitement des ordures ménagères et assimilées (ITOMA) pour le secteur des déchets. En dehors de ces sources publiques, existent également des bases de données que les délégataires constituent en général sur les services locaux qu'ils gèrent, pour satisfaire leurs propres besoins.

Dans le secteur de l'eau, la comptabilité des services publics locaux devrait rapidement être suivie avec une grande précision. Concernant les informations sur leur organisation, gestion, technique, fonctionnement et prix, les rapports des maires et l'enquête IFEN apparaissent centraux. Une piste d'amélioration possible consisterait à mieux utiliser les informations issues des rapports de maires pour que ceux-ci – ou un échantillon – soient utilisables au niveau national. L'enquête triennale de l'IFEN pourrait évoluer, à terme, au regard de ce que permet déjà l'exploitation du rapport des maires, notamment pour améliorer les études comparatives – benchmarking - ou enquêter sur certains points particuliers. Dans cette optique, la mobilisation de l'information des rapports des maires pourrait consister à impliquer les MISE et l'IFEN, sous réserve d'étudier les moyens adéquats pour exercer ces missions. L'optimisation des informations à obtenir par l'enquête IFEN ou directement par une analyse statistique nationale des rapports gagnerait à être progressive et basée sur les retours d'expérience. Les possibilités d'inciter à une plus grande « normalisation » des informations fournies par les rapports pourraient être étudiées, dans le respect des prérogatives des maires.

Dans le domaine des déchets, l'accès aux données pose globalement les mêmes questions, mais la réflexion est à élargir à l'ADEME, acteur qui est, historiquement, le mieux informé sur le secteur.

Les systèmes d'information sur les services publics locaux (eau, déchets et transports) sont examinés par une mission de l'INSEE qui a pour objet « d'identifier les besoins statistiques qui ont motivé les conclusions de l'avis du Conseil économique et social, et de vérifier en quoi ces besoins peuvent être satisfaits par les sources administratives et enquêtes existantes ou prévues ». Le contexte de cette mission, en particulier pour ce qui concerne l'eau, est caractérisé par un



foisonnement d'initiatives, tant sur la constitution d'observatoires (sur le prix de l'eau, services d'eau et d'assainissement, consommation d'eau ...) organisés par les différents acteurs du secteur (entreprises, agences de l'eau, ...), que par de nombreux travaux sur un sujet proche – celui des indicateurs de performance.

La question centrale est celle de l'articulation entre information locale et information nationale et de la définition d'un circuit efficace et ciblé. De manière schématique, cette articulation correspond à l'enchaînement suivant.

Information locale → centralisation → restitution d'une information « traitée » au niveau local

Cela n'exclut pas qu'il existe des informations disponibles au niveau central – données macroéconomiques, enquêtes nationales,.. – qui donnent lieu à la transmission d'éléments ciblés au niveau local.

Il convient alors d'identifier :

- l'information de base disponible / mobilisable au niveau local ;
- l'information manquante et qui semblerait nécessaire au niveau local – cette étape est délicate dans la mesure où elle est tout particulièrement liée à la question de la définition d'indicateurs de performance, en cours dans d'autres travaux ;
- l'information élaborée au niveau central de nature à intéresser le niveau local ;
- les circuits de transmission de l'information ;
- le(s) destinataire(s) au niveau central.

Les trois sujets abordés - eau, déchets, transports publics - ne sont pas dans des situations similaires au regard de ce schéma général.

1. EAU

Les besoins d'information au niveau local sur les services d'eau et d'assainissement sont étroitement liés à la structure du marché. La situation d'oligopole à l'échelle nationale et de monopole naturel à l'échelle locale place les collectivités locales en situation d'information asymétrique par rapport aux entreprises avec lesquelles elles traitent. Elle rend également difficile l'appréciation de l'efficacité de services en régie. L'amélioration du système d'information – quelle que soit son organisation – vise, notamment, à donner des repères permettant d'apprécier la teneur des contrats, à favoriser la concurrence par comparaison pour pallier le manque de concurrence réelle².

Les principales sources identifiées lors des travaux de la mission sont :

- la comptabilité locale

La comptabilité locale, dans le cas des services d'eau, souvent identifiés dans des budgets annexes, apparaît comme une source importante. La DGCP suit depuis 1999 les budgets annexes de nombreux EPCI et en fait une exploitation agrégée. Elle prévoit d'améliorer cette démarche par la « Siretisation » - identifiant SIRET - systématique de ces budgets : il s'agit de généraliser l'immatriculation des budgets annexes des établissements de la collectivité locale, pour permettre leur dénombrement exhaustif, leur analyse et leur suivi dans le temps. Par ailleurs, il est également prévu que le niveau de détail des comptes transmis à la DGCP soit affiné jusqu'au niveau renseigné en local, par la collectivité elle-même. Il est à noter que, lorsque le service est délégué, la partie des dépenses réalisées par l'opérateur induit une absence de sous-détail pour les postes correspondants dans les budgets annexes des collectivités.

² voir note D4E-B3-02-058 « Régulation par comparaison et régulation par « coup de projecteur » ».



- l'enquête IFEN SCEES

Cette enquête constitue une avancée importante – ce d'autant plus qu'elle est améliorée pour sa deuxième édition. Elle constitue à ce jour l'unique source centralisant et valorisant des données économiques et physiques sur un large échantillon de services, représentatif de la situation nationale. Les premières exploitations qui ont été faites présentent des chiffres nouveaux ou en confirment d'autres, tant sur le mode d'organisation et de gestion des services, que sur l'inventaire des patrimoines et le prix. Les limites de l'exploitation semblent dues principalement à deux facteurs :

- la mauvaise connaissance de certains paramètres par les services au niveau local, ce qui rend inexploitable certaines variables de l'enquête qui sont peu renseignées;
- la complexité des services d'eau, qui rend difficile l'explication des constatations faites par une analyse statistique. Il est nécessaire de rechercher une méthodologie adaptée.

- les rapports des maires sur la qualité et le prix

Les rapports des maires constituent sans aucun doute une source d'information importante. Concernant les informations comptables, celles-ci sont moins détaillées que dans l'approche de la Comptabilité publique, mais les rapports reprennent, par contre, des éléments du délégataire sur ce point, le cas échéant. Leur utilisation soulève néanmoins plusieurs questions – sur le fond et sur la forme :

- « l'appropriation » par la collectivité du rapport souvent largement inspiré du rapport fourni par le délégataire peut sans doute parfois être discutée, ce qui ralentit sans doute l'amélioration de la qualité - que l'on constate néanmoins - de ces documents ;
- le nombre de services – et donc de rapports – est très élevé de service (34 000 pour eau et assainissement) ;
- il n'y a pas de format suffisamment normalisé pour permettre une agrégation simple des rapports. Le décret du 6 mai 1995, qui précise leur contenu, détaille simplement les points à aborder et laisse toute liberté sur la forme rédactionnelle. Par ailleurs, dans la pratique, les collectivités utilisent encore souvent le décret comme un exemple de référence, plutôt que comme une norme et ne renseignent pas systématiquement tous les éléments.

Au terme de cet inventaire, la « superposition » partielle du champ de l'enquête IFEN avec les renseignements portés dans les rapports des maires, que montre le tableau de l'annexe 1, appelle quelques commentaires³:

- la quasi-totalité des informations du rapport du maire est reprise dans l'enquête IFEN, qui peut alors renseigner ses champs « prix de l'eau » et « organisation du service ». Ceci s'explique par le fait qu'aucun circuit ne permet actuellement de collecter les informations des rapports locaux par une autre voie ;
- l'expérience a montré en 1998, la pertinence de ce choix d'accès à l'information, car, compte tenu de l'obligation récente - 1995 - des rapports des maires et de la grande variété des organisations en place, les rapports des maires étaient encore peu exploitables, hors enquête en vis à vis ;
- l'enquête IFEN a néanmoins élargi le champ des informations sur de nombreux points, les principaux étant l'inventaire du patrimoine, le détail de son entretien et de son renouvellement. Tous ces points sont essentiels à une juste analyse de la situation des services locaux ;

En définitive, plusieurs stratégies sont possibles, concernant une évolution des circuits de l'information :

- reporter toute l'information recherchée dans les rapports annuels des maires : il apparaît peu réaliste de surcharger ces documents de l'ensemble des points exclusifs de l'enquête IFEN. De plus, celle-ci garantit une souplesse dans le choix de certains points portés à enquête, qu'il est utile de conserver ;
- le statu quo actuel : les rapports ne sont pas exploités au niveau national. L'enquête IFEN donne une image triennale de la situation : cette solution apparaît peu efficace, car l'information existe, mais n'est pas exploitée ;

³ voir une première comparaison dans la note D4E B-02-026pd « Rapport des maires et des délégataires ».



- allier une exploitation nationale annuelle des informations ou de celles d'entre elles qui varient sensiblement à l'échelle annuelle – la facture d'eau,... – en la combinant à l'enquête IFEN, qui permet un élargissement triennal du champ de l'information. Ce scénario paraît dépourvu des inconvénients des deux précédents. Il nécessite d'optimiser la répartition de l'information recherchée entre enquête IFEN et rapports des maires. Le choix des paramètres à analyser annuellement à partir des rapports des maires devrait se baser sur une adéquation entre la qualité souhaitée de l'information et celle trouvée dans les rapports, la facilité de l'information à être codifiée, l'intérêt d'un suivi annuel par rapport à un suivi triennal. Il est possible d'imaginer une codification progressive des rapports, jusqu'à réserver, à terme, l'enquête IFEN pour des champs complémentaires, exclusifs de ces documents. A ce stade, il convient d'insister sur l'importance des retours d'expérience d'une telle pratique combinée d'acquisition d'information, qui permettront d'accumuler des éléments de coûts et d'organisation pour optimiser la répartition des informations entre l'enquête IFEN et les rapports.

Dans la mesure où un certain échantillon de rapports serait retenu, où le format serait standardisé - au moins partiellement - se pose encore la question du mode de recueil des données et de leur traitement, c'est-à-dire du service ou de l'instance à même d'en faire une synthèse et une rediffusion de nature à éclairer les choix locaux. Compte tenu du nombre de services, il pourrait être judicieux de distinguer les étapes de collecte et de traitement et de garder un niveau local pour le recueil, qui nécessitera probablement des explications, relances et suivi. Concernant l'exploitation, cet exercice devrait au minimum être mené à certains niveaux pertinents : bassins versants, niveau national et en favorisant le développement de méthode d'analyses reconnues. Pour éviter tout disfonctionnement dans cette partition des tâches, il semble important que les résultats du traitement puissent avoir un intérêt pour l'opérateur chargé de la collecte.

Compte tenu de ce schéma, il est possible de poursuivre les propositions d'opérateur évoquées avec la mission INSEE comme suit :

- les services de légalité des préfectures reçoivent les délibérations adoptant le rapport, mais pas nécessairement le rapport. Les services généraux des préfectures paraissent, en première approche, peu motivés pour procéder au recueil et ne seraient sans doute pas à même de procéder à l'exploitation des informations rassemblées ;
- les MISE rassemblent souvent déjà les rapports, dont le contenu intéresse leur mission. La plupart du temps, elles ne les consultent toutefois qu'au cas par cas, sans exploitation systématique, mais pourraient être intéressées par les résultats d'un tel travail. De plus, la tâche de contrôle de la production et de la qualité des rapports des maires apparaît proche de la mission générale des MISE : assurer le respect des réglementations environnementales d'application locale ;
- les DDAF ont développé des missions d'ingénierie publique de conseil aux collectivités en matière de négociation de contrat et de rédaction des rapports annuels. Bien que parfaitement au cœur du sujet, la tarification de ces prestations place davantage ces services dans le champ concurrentiel que régalién. Leur compétence pourra néanmoins s'apprécier au sein de la MISE, où ce service est représenté ;
- les agences de l'eau correspondent à une échelle spatiale plus favorable à un travail d'exploitation des données, que de collecte.... Néanmoins, dès lors qu'elles prélèvent des redevances sur l'eau, elles sont impliquées dans la composition du prix. En outre, elles n'ont pas la légitimité de services déconcentrés.
- les DIREN, au contraire, ont cette légitimité mais ne sont pas directement impliquées, jusqu'à présent, sur des sujets comme le prix de l'eau et le territoire qu'elles couvrent nécessiterait un travail lourd de recueil.

Les MISE sembleraient donc être des candidats légitimes à la collecte. Si cette option était poursuivie, il est évident que la question des moyens à mettre en place pour conduire cette tâche devrait être étudiée.



Concernant l'exploitation des résultats, historiquement, la régulation du secteur de l'eau revient essentiellement à la Direction de l'eau du MEDD, mais elle implique de nombreux autres services et instances, tant à l'échelle nationale que déconcentrée : la DGCCRF au MINEFI pour le suivi du prix de l'eau, le Conseil de la concurrence en cas de pratiques anti-concurrentielles, la DGCL au Ministère de l'intérieur, les chambres régionales des comptes, tribunaux administratifs et commerciaux. Au MEDD, enfin, l'IFEN a vocation à traiter l'ensemble de l'information environnementale. Ayant renforcé, par ses enquêtes triennales, son expertise sur l'information dans les services publics locaux, l'IFEN apparaît donc comme un candidat légitime au traitement annuel, mais devrait sans doute, en cas de mission renforcée sur le suivi des prix, disposer de moyens supplémentaires. Une telle organisation permettrait alors d'assurer constamment la meilleure complémentarité entre l'exploitation des rapports des maires et l'enquête triennale de l'IFEN. La création d'un Haut Conseil, prévue dans la petite loi sur l'eau, instaurait une instance spécifique en charge de l'animation du « benchmarking ». Ce schéma semble remis en cause. (... ?).

2. DECHETS

Les besoins d'information au niveau local sur les services de traitement des déchets sont du même type que dans le secteur de l'eau. La structure de monopole naturel local semble néanmoins un peu moins marquée.

- Les données disponibles portent traditionnellement surtout sur la répartition entre organisation communale et organisation intercommunale mais sans préciser (sauf au niveau d'enquêtes) la nature des compétences transférées aux groupements (collecte ou traitement ou collecte et traitement). Depuis la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, la collecte ne peut plus être transférée seule, ce qui renforce la nécessité d'une plus grande précision, d'autant plus que cette loi a fortement dynamisé les transferts en cascade : commune à EPCI, EPCI (typiquement pour la compétence traitement) à syndicat mixte.
- Les sources statistiques ne permettent pas de connaître le mode de gestion de la collecte et du traitement des déchets, sauf pour les communes ayant opté pour une organisation communale. Dans ce cas, la commune déclare presque toujours déléguer le service à une entreprise, sans que les termes soient très clairs puisque la délégation de service public demeure tout à fait exceptionnelle et liée à une jurisprudence récente (caractère substantiel des recettes d'exploitation). L'ADEME estime que 50 % de la collecte est le fait des régies alors que les installations de traitement sont exploitées en régie dans 30 % des cas pour un tonnage représentant moins de 13 % du total traité.
- En 1998, on estime à environ 600 les entreprises d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères. Les entreprises qui dépendent des 5 premiers groupes réalisent environ 71% du chiffre d'affaires.

Les principales sources identifiées lors des travaux de la mission sont :

- *l'enquête IFEN SCEES ;*

- *le rapport du maire*

Le rapport du maire (ou du président de l'intercommunalité compétente) est d'instauration récente (décret du 11 mai 2000). Il pourrait constituer à l'avenir une source importante de données si sa tenue faisait systématiquement l'objet du contrôle de légalité et si une centralisation des données était organisée.

- *la comptabilité locale*

La comptabilité locale, dans le cas des services des déchets est plus difficile à utiliser que dans le secteur de l'eau dans la mesure où ils sont plus rarement organisés en SPIC, l'instauration d'une redevance au service rendu n'étant pas obligatoire et pratiquée par 38,2 % des communes en 1999 ne représentant que 9 millions d'habitants (selon la DGCL). L'information que constituent les budgets annexes n'est donc pas exploitable au même titre que dans le secteur de l'eau même si le poids important des SIVU (713 ayant la compétence déchets au 01/01/1999 représentant 22



millions d'habitants) et la tenue d'une comptabilité fonctionnelle au-delà de 10 000 hab. améliorent quelque peu la situation. Dans le cadre des travaux engagés par le Conseil national des déchets, il a été recommandé d'examiner les possibilités d'identification d'un compte déchets pour toutes les collectivités compétentes afin de favoriser la transparence du secteur et, notamment, du prix du service et ceci indépendamment de l'organisation en SPIC.

- les enquêtes réalisées auprès des exploitants d'installations de traitement des ordures ménagères et assimilées (ITOMA)

Ces enquêtes constituent la source principale de données sur les quantités, les quantités étant ainsi essentiellement connues pour leur traitement, alors que les services locaux ont des données très précises sur la collecte, avec toutefois un champ qui demeure incomplet (non prise en compte des décharges non autorisées et des décharges autorisées de moins de 3 000 t/an, périodicité bi-annuelle, etc...).

L'exploitation de ces sources pose globalement les mêmes questions que dans le secteur de l'eau – au point près du destinataire éventuel des informations rassemblées. De fait, la régulation implique sensiblement les mêmes acteurs – DPPR au MEDD, DGCCRF, Conseil de la concurrence, DGCL, Chambres régionales des comptes et tribunaux administratifs et commerciaux. Au rôle de l'IFEN s'ajoute néanmoins celui de l'ADEME qui est, historiquement, l'acteur le mieux informé sur le secteur des déchets mais joue, dans le même temps, un rôle important dans les évolutions du secteur.



ANNEXE 1 :
*Rapport annuel sur le prix et la qualité des services publics d'eau ou d'assainissement
et enquête IFEN :*
Tableau des informations spécifiques à chaque source d'information

		ENQUETE IFEN	DECRET 95-635 DU 6 MAI 1995
Indicateurs techniques	Service public de l'eau potable		Localisation des points de prélèvements
		Stockage et sécurité Part de volume disponible en pointe Conformité du réseau pour la lutte incendie	
		Inventaire technique du réseau (longueur du réseau, nombre de stations de reprise, part des tuyaux collectifs en plomb) Existence de moyens de repérage du réseau	
		Fiche technique sur le traitement d'eau (saisonnalité des volumes, type de traitement, qualité résumée de l'eau distribuée)	Qualité de l'eau distribuée, conformément au décret 94-841 (vision large)
		Travaux (nombre de reprise de fuites, existence d'un plan de renouvellement des réseaux, distinction remplacement /extension pour les travaux de l'année N-1)	Mode de dévolution des travaux Pourcentage de branchements publics en plomb supprimés ou modifiés au cours de l'année écoulée
	Service public de l'assainissement	Inventaire technique du réseau (longueur du réseau, nombre de postes de relevage, de déversoirs de bassins, de dispositifs de mesure) Branchements par type de réseau Existence de moyens de repérage du réseau	
		Détails sur l'entretien du réseau Qualité du réseau actuel	
		Fiche SATESE de renseignements techniques sur la station d'épuration (âge, année du dernier aménagement, milieu récepteur, type de traitement, fonctionnement de la station, traitement des boues)	Objectif de réduction des flux Variation des charges brutes Evolution du taux de dépollution
		Travaux (existence d'un plan de renouvellement des réseaux, distinction remplacement /extension pour les travaux de l'année N-1)	Mode de dévolution des travaux
		Traitement des eaux usées industriels et pluviales(nombre de conventions, part en pollution, traitement pluvial, mesures POS)	
		Existence d'une délimitation assainissement collectif/individuel	
	Prix du service		Modalité de la tarification selon les types d'abonnés Si la tarification est forfaitaire, évaluation du nombre de résidents permanents et saisonniers. Période de pointe correspondante
			Explication des évolutions d'une facture détaillée par rapport à l'année précédente.
			Modalité de révision de la tarification
	Autres indicateurs	Certains sous-détail du compte administratif (charge de personnel, d'amortissement, autofinancement, subvention du budget principal)	Les recettes autres que celles résultant du prix de l'eau (transport ou traitement d'eaux usées de services voisins, prestations), échéances des annuités Prime pour épuration
		Emplois municipaux pour les services Liste et montant des travaux réalisés, année N +1 et suivantes.	

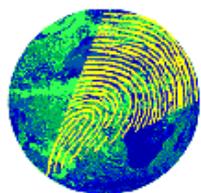


ANNEXE 2 :

Indicateurs techniques et financiers figurant obligatoirement dans les rapports annuels sur le prix et la qualité des services publics d'eau ou d'assainissement, selon le décret d'application de la loi Barnier

DECRET 95-635 DU 6 MAI 1995	Indicateurs techniques	Service public de l'eau potable	Localisation des points de prélèvements	
			Nature des ressources	
			Volumes prélevés	
			Nombre d'habitants desservis	
			Nombre de branchements	Branchements domestiques
				Branchements non domestiques
				Autres
			Volumes produits, achetés ou vendus en gros, distribués et facturés pour chaque type de branchements	
			Si la tarification est forfaitaire, évaluation du nombre de résidents permanents et saisonniers. Période de pointe correspondante	
			Qualité de l'eau distribuée, conformément au décret 94-841	
		Nombre de branchements en plomb et % de branchements publics supprimés ou modifiés au cours de l'année écoulée		
		Commentaires sur les indicateurs techniques EAU		
Service public de l'assainissement	Si Commune incluse en tout ou partie dans une agglomération de plus de 2000 habitants	Evaluation des flux de substances polluantes		
		Variation des charges brutes		
		Taux de collecte		
		Rendement assainissement		
		Capacité d'épuration		
		Objectif de réduction des flux		
	Sinon	Evolution du taux de dépollution		
		Nombre d'habitants raccordés à une STEP		
		Capacité de la station (STEP)		
		Nombre d'habitants en assainissement individuel		
Commentaires sur les indicateurs techniques ASSAINISSEMENT				
Indicateurs financiers	Prix de l'eau et de l'assainissement	Prix de l'eau (prix/m3 en francs TTC) et de l'assainissement		
		Présentation d'une facture détaillée de 120 m3 et évolution par rapport à l'année précédente. Explication des variations par éléments		
		Modalité de la tarification selon les types d'abonnés		
		Modalité de révision de la tarification		
		Part revenant aux différents intervenants (Syndicat(s)/commune/délégué)		
		Part fixe et part proportionnelle		
		Explication sur les évolutions de la facture		
		Redevances (Agence de l'eau, FNDAE), Taxe VNF, TVA		
	Prime pour épuration			
	Autres indicateurs	Les recettes autres que celles résultant du prix de l'eau (vente en gros, transport ou traitement d'eaux usées de services voisins, prestations), encours de la dette, échéances et montant des annuités		
Liste et montant des travaux réalisés, année N-1, et suivantes.				
Mode de dévolution				
Commentaires sur les indicateurs financiers				





ifen

Orléans, le 5 septembre 2002

DStat/BN/02-59

L'observation statistique des services publics locaux L'expérience de l'Ifen

Une partie importante de l'environnement est gérée, de par la loi, au plus près des habitants, au niveau local. C'est en effet à ce niveau qu'on est le mieux à même d'apprécier les conditions locales et de prendre les décisions adaptées. Mais il en résulte une difficulté certaine pour que l'information remonte au niveau central, où se font les choix politiques et réglementaires qui orientent et encadrent l'action des collectivités locales.

L'Ifen a donc entrepris de lancer deux enquêtes statistiques auprès des collectivités locales pour recueillir de l'information sur leur gestion des déchets d'une part (enquête fin 1998 portant sur l'exercice 1997) et l'eau et l'assainissement d'autre part (enquête fin 1999 et début 2000 portant sur l'exercice 1998). Ces deux enquêtes ont été réalisées avec le soutien du Scees, dont la logistique a été extrêmement précieuse. Elles n'ont pas été toujours faciles, mais les premières enquêtes sur un sujet ne sont jamais faciles, surtout quand l'urgence en bouscule quelque peu la préparation...

Les objectifs de ces deux enquêtes, tels qu'ils ont été présentés au Comité du label des enquêtes statistiques, étaient :

Pour l'enquête déchets :

- ◆ Analyser le service proposé aux usagers : fréquence de collectes, développement et nature des collectes sélectives ;
- ◆ Mieux connaître les quantités collectées par nature de collecte, en différenciant les types de communes ;
- ◆ Savoir quelles options d'organisation et de gestion prennent les communes (compétence communale ou intercommunale, gestion en régie ou déléguée à des entreprises) ;
- ◆ Chiffrer les coûts de revient pour les finances locales de la gestion des ordures ménagères, en relation avec les options techniques et organisationnelles retenues.



Pour l'enquête eau et assainissement :

Objectifs fixés au début de la préparation :

- ◆ Éclairer l'organisation des communes pour l'ensemble des activités liées à l'eau ;
- ◆ Progresser dans la connaissance de l'économie de l'eau, premier secteur économique lié à l'environnement ;
- ◆ Rassembler des éléments sur le prix de l'eau payé par les usagers domestiques en les associant avec des éléments explicatifs (nature de la ressource, traitements effectués, modernité des équipements, etc.) ;
- ◆ Analyser l'existence et la qualité des installations selon le type de commune et d'organisation ;
- ◆ Estimer les quantités traitées, flux entrant et sortant, en relation avec les caractéristiques des communes et de leur organisation ;
- ◆ Évaluer les performances des équipements au regard des orientations politiques retenues, et les coûts qui s'y rattachent.

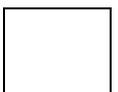
Mais, au cours des consultations, il est apparu que cette enquête était l'occasion de recueillir des données actuellement manquantes mais importantes pour la gestion par le ministère, notamment :

- ◆ Données sur l'assainissement autonome ;
- ◆ Données sur les réseaux d'eau pluviales ;
- ◆ Données sur les difficultés du service aux usagers (approvisionnement d'été, coupures, etc.) ;
- ◆ Données (même estimées) sur l'importance des réseaux en plomb ;
- ◆ Données sur la lutte contre l'incendie ;
- ◆ Données sur l'emploi des services liés à l'eau au sein des municipalités.

Dans les deux cas, la partie statistique proprement dite, matérialisée par le questionnaire d'enquête, était complétée par des données d'origine administratives sur les taxes et redevances déchets d'une part (sources DGI et DGCL), les unités de distribution d'eau et les stations d'épuration d'autre part (sources DGS et Satese).

De la même façon que le CES, l'Ifen en effet faisait le constat que beaucoup d'information manquait sur l'exercice de ces services publics :

- Aucun descriptif de la façon dont étaient organisées les communes n'était disponible. Par exemple, on avançait fréquemment le chiffre de 12 000 services d'assainissement (alors que l'enquête en a dénombré 18 000).
- Les enquêtes donnant des prix de l'eau (Insee, DGCCRF, SPDE) ne cherchaient pas à représenter la totalité du champ, mais les communes les plus importantes (Insee, DGCCRF) ou celles gérées par un délégataire (SPDE). De plus elles comportaient très peu d'éléments susceptibles d'expliquer des différences de prix. (En contrepartie, elles sont plus légères et aptes à fournir des évolutions annuelles).
- Inversement, les nombreuses études analysant de près les éléments explicatifs du prix portaient sur de très petits nombres d'observations, à partir desquelles aucune généralisation n'était possible.
- Les données de la Comptabilité publique sur le sujet n'étaient pas alors accessibles.
- L'enquête Ecoloc est essentiellement une enquête d'opinion sur les évolutions à venir, elle comporte peu de description factuelle des services.
- Il existait des inventaires de certains types d'équipement (installations de traitement des ordures ménagères, principales stations d'épuration, par exemple), mais ils ne prenaient en compte qu'un stade précis du processus, pas l'ensemble du service.



L'ambition de nos enquêtes était d'aller aussi loin que possible dans la description des services rendus à la population, des choix d'organisation des collectivités et des équipements.

Les apports des enquêtes

Les publications tirées des enquêtes ont été diffusées très largement, avec notamment un retour vers les collectivités enquêtées. Elles ont fait l'objet de très nombreuses reprises dans la presse, et il n'existe plus de dossier sur l'eau qui ne fasse référence – plus ou moins bien – à notre enquête. Les sollicitations pour éclairer des points particuliers, fournir des données complémentaires pour une étude, une enquête, la préparation d'un texte réglementaire, etc. dépassent nos capacités de réponse. La demande qui se manifeste ainsi confirme tout à fait la conclusion du CES sur le besoin de résultats valides dans ces domaines.

Il est d'ailleurs intéressant de noter à quel point la demande est plus forte pour la gestion de l'eau que pour celle des déchets. A l'évidence, cette différence tient à l'existence d'un « prix de l'eau » qui rend perceptible le service et cristallise le débat public.

Les résultats homogènes sont représentatifs de l'ensemble des communes et des populations

Les enquêtes Ifen-Scees sont réalisées auprès des communes par des enquêteurs qui reçoivent une formation spécifique, ce qui favorise l'homogénéité des informations obtenues. Les enquêtes ont obtenu l'avis favorable du CNIS et il n'y a pratiquement pas eu de refus.

Les services concernés par l'enquête ont des volumes d'activité fortement liés à la population de territoires communaux. La stratification est basée sur la population, les limites de strate reposant sur des dispositions réglementaires existantes fixées en fonction du nombre d'habitants. Les communes sont tirées aléatoirement dans l'ensemble des communes françaises.

Les communes touristiques ont fait l'objet au moment du tirage d'un traitement particulier qui leur assure une représentation convenable.

Les résultats peuvent être présentés selon des niveaux géographiques variés

L'unité statistique choisie est la commune, ce qui permet d'agréger les résultats dans les zonages géographiques les plus pertinents pour l'analyse souhaitée. L'importance des échantillons (5 000 communes) permet une bonne qualité de résultats même à des niveaux géographiques fins (départements, bassins versants...).

Le choix de la commune comme unité statistique n'allait pas de soi, dans la mesure où l'organisation est souvent intercommunale. Mais les groupements de distribution de l'eau n'ont souvent pas les mêmes contours géographiques que ceux d'assainissement. De même, dans une moindre mesure, pour collecter et traiter des déchets. Le seul moyen de juxtaposer les différents services était de revenir à la maille élémentaire qu'est la commune. Les données des groupements ont donc été ventilées entre les communes au prorata de la variable la mieux adaptée à chaque variable (population, volume d'eau distribuée, nombre d'abonnés, etc.). Cette méthode, discutable pour une commune donnée, est parfaitement légitime au plan statistique, pour un nombre important de communes.



Des domaines, jusqu'alors plus ou moins bien estimés, sont chiffrés et cela dès la première enquête

On peut citer, par exemple :

- le nombre de services, leur organisation et leur gestion ;
- les réseaux d'eau potable et d'eaux usées, leur longueur, leur renouvellement, leur extension ;
- les volumes d'eau, production, pertes, facturation abonnés ou logements raccordés aux réseaux ;
- les quantités de déchets collectés par commune, permettant des analyses en fonction des caractéristiques des communes. Les communes touristiques doivent, par exemple, gérer une production de déchets de 30 % plus élevée que les autres à population égale ;
- les pratiques des communes en matière de collecte sélective ;
- les stations d'épuration (leur âge, aménagement ou réhabilitation, l'extension du parc), les boues produites et leurs destinations ;
- les indications sur la prise en compte des eaux pluviales par les communes.

Les variables peuvent être croisées

Grâce aux croisements multiples entre les variables, les analyses issues des exploitations chiffrées peuvent être plus pertinentes.

L'étude des prix ou des coûts peut enfin se faire en liaison avec la gestion des services, les équipements et les traitements mis en œuvre ; même si l'importance de chacun des facteurs est difficile à isoler et n'a pas encore clairement abouti.

Des coefficients techniques globaux sont désormais calculés comme les coefficients de pertes et de rendement des réseaux... Ils peuvent être établis par catégorie de commune.

Des liaisons avec d'autres investigations du système statistique public permettent d'enrichir les analyses selon les besoins.

On peut citer l'exemple d'une étude de la D4E qui, pour analyser les volumes d'eau consommée, utilise la dépense pour l'eau observée par l'enquête Insee sur les budgets des ménages et l'enquête Ifen-Scees sur le prix de l'eau.

Les données du RP99 sur l'assainissement, reprises pour les communes faisant partie de l'échantillon, ont enrichi l'enquête et permettent d'apprécier l'importance de l'assainissement autonome dans les communes disposant d'un assainissement collectif pour une partie de leur territoire.

Dans le domaine des déchets, les résultats de l'enquête ont été utilisés, avec de nombreuses autres sources, dans la rénovation du compte de la gestion des déchets.

Les limites

Limites dans le questionnaire

Le principe d'une enquête statistique est de rassembler beaucoup d'observations. Mais chaque observation est forcément sommaire, le temps d'interview étant limité.

On ne peut demander que des renseignements faciles à trouver : l'enquêteur ne peut pratiquement que relever des informations déjà élaborées dans la commune. La source



privilegiée étant le rapport du maire (pour l'eau ; il n'y avait pas d'obligation de rapport sur les déchets pour l'exercice 1997). En dehors des indications prévues, il était difficile de trouver de l'information. Et la différence était nette entre les indicateurs présents clairement définis (le prix des 120 m³ d'eau et ses composantes, par exemple) et les autres. La longueur des réseaux, par exemple, qui est un indicateur très important, mais non mentionné dans le décret, ne figure pas toujours dans les rapports. Dans certaines communes, le rapport s'est avéré absent ou difficile à retrouver...

On ne peut demander que des renseignements interprétables : l'interrogation doit rester au niveau du factuel aisément disponible. Face à un investissement lourd, une collectivité peut choisir différentes options de financement, qui auront plus ou moins vite des effets sur la facture aux usagers. Ces choix se traduisent dans la comptabilité. Mais l'enquêteur ne peut pas se livrer à l'analyse budgétaire fine qui serait nécessaire pour caractériser ces différentes configurations. Faute d'indicateur pertinent simple, obligation est de faire l'impasse sur ce sujet dans le questionnaire.

Complexité des sujets étudiés et réponses « ne sait pas »

Le secteur public de l'eau potable recouvre quatre activités organisées ou gérées parfois indépendamment, il fait appel à des techniques nombreuses et complexes. Celui des déchets est à peine plus simple. Les collectivités (communes ou groupements) sont de types variés et d'importances très inégales. Elles respectent plus ou moins strictement les réglementations et inventent quelquefois – pas toujours à tort – des solutions surprenantes. Tout cela ne facilite pas le contrôle des questionnaires ni la clarté des réponses apportées aux demandes d'informations.

Les données manquantes correspondent à des collectivités ne connaissant pas la réponse à la question posée, il en est ainsi sur les réseaux (longueur, branchements en plomb, quantité de boues de curage), les pertes, les quantités de déchets collectées, et, surtout, leur devenir, etc. Il est bien évident que dans certaines collectivités, le système d'information sur le service est très rudimentaire. On ne saurait pour autant aligner le questionnaire sur le système le moins développé, d'autant plus qu'il existe des méthodes statistiques pour, au moins dans certains cas, corriger les non-réponses. Une autre difficulté est l'existence d'unités statistiques de grande taille : ces unités doivent faire l'objet d'une approche très soignée pour éviter la non-réponse, ou la réponse erronée, qui rendrait inutilisables les résultats d'un département entier.

Enquête menée pour la première fois

Les enquêtes eau et déchets étaient menées pour la première fois. Malgré les tests préalables, il était difficile d'imaginer toutes les difficultés qui allaient se présenter et leurs fréquences. Nous avons compliqué les questionnaires pour prévoir certains cas particuliers qui se sont avérés marginaux, et avons parfois négligé des configurations beaucoup plus usuelles. La fréquence de ce que nous avons appelé les « groupements de fait », où une commune gère le service d'une petite commune voisine par un accord conventionnel, a par exemple été une surprise. De même, en l'état des connaissances avant l'enquête, il nous était très difficile de fournir aux enquêteurs des fourchettes de vraisemblance permettant d'identifier rapidement les erreurs dans les réponses. Quant aux résultats, ils ne permettent pas de calculer des évolutions des domaines étudiés, sauf sur quelques points où avaient existé des enquêtes comparables.

Inter activité de multiples variables

Les facteurs souvent inter-actifs sont difficiles à isoler dans l'analyse. L'exemple des variations de prix de l'eau potable permet une illustration. Une ressource en eau superficielle implique en



général un traitement complexe ; en commune rurale elle sera souvent éloignée, l'intercommunalité sera donc fréquente et souvent accompagnée d'une gestion déléguée, le linéaire de conduite par abonné sera long, les pertes rapportées au volume facturé plus lourdes. Le prix moyen sera dès lors forcément élevé, et il sera difficile de démêler la part à attribuer à chacun de ces éléments de surcoût.

Le difficile problème des coûts

Les budgets annexes

Les données reprises des budgets et figurant dans les questionnaires eau concernaient 1998, année de référence de l'enquête. Elles ont été décevantes pour plusieurs raisons. Il y a parfois des erreurs dues aux enquêteurs, le questionnaire était long, cette partie difficile, et l'interlocuteur spécifique (le service comptable, alors que l'interlocuteur principal était le service technique). Mais il y a d'autres motifs.

Seules les collectivités en régie directe établissent une section d'exploitation pour la partie de leur activité soumise à ce type de gestion, ce qui est très insuffisant actuellement pour apprécier le juste coût de l'ensemble des activités de l'eau.

Une page du questionnaire d'enquête était consacrée aux dépenses correspondant aux activités déléguées, mais le plus souvent ces rubriques n'ont pas été remplies : soit parce qu'elles ne figuraient pas clairement dans les rapports, soit parce qu'elles ne décrivaient pas les dépenses de façon homogène (problèmes de nomenclature ou de regroupements de rubriques).

La participation du budget général aux dépenses reste possible dans certains cas, et il arrive que l'inverse se produise. De plus, on ne peut pas relier strictement la présence d'un budget de l'eau d'une commune à l'organisation communale de l'activité et à sa gestion en régie sur un exercice donné.

Ces budgets ne sont repris que pour l'année de référence de l'enquête. Mais ils reflètent aussi le passé du service. Une modification récente, comme le passage à l'intercommunalité ou à une gestion déléguée, n'entraîne pas immédiatement la disparition des dépenses. Des accords particuliers continuent à courir, et les dépenses à figurer parfois hors d'intérêts versés ou investissements.

Certaines des collectivités interrogées établissaient pour la première fois ces budgets et malgré un descriptif précis de la nomenclature M49 les regroupements de rubriques sont fréquents et pas toujours identiques d'une collectivité à l'autre.

Hors budgets annexes

Pour les déchets, les problèmes sont assez différents. La non-existence (en général) d'un budget annexe spécialisé avait tempéré nos ambitions d'approche fine des coûts. Cependant, dans un certain nombre de cas de figure, le coût pour la collectivité s'exprime très simplement dans la comptabilité (par exemple, sous forme d'une contribution au groupement intercommunal ou au délégataire qui en est chargé). Le traitement économétrique de ces cas a permis, malgré la restriction du champ, d'établir des résultats inédits. Parmi les sources d'imprécisions, on citera en particulier la prise en compte ou non de la TVA et des charges liées aux investissements. Ces imprécisions limitent en toute rigueur la pertinence des comparaisons de coûts entre configurations (en fonction de l'organisation et de la gestion).



La reprise des données budgétaires auprès de la Comptabilité publique fournira des données plus détaillées et plus fiables que par enquête. Il restera quand même de grandes difficultés :

- L'activité des délégataires peut être prise en compte de diverses façons selon les configurations. A service égal, la traduction dans les comptes peut varier considérablement.
- Les dépenses ne sont pas interprétables sans une description du service. La proportion de population desservie et la qualité de la desserte ne figurent pas dans les comptes.
- Les données relatives à une commune peuvent figurer dans les comptes de plusieurs collectivités différentes. Retrouver une cohérence géographique est un exercice complexe, qui pose des problèmes de suivi (le suivi est bon pour les groupements à fiscalité propre, mais l'eau relève souvent de SIVU).

Pistes pour l'avenir

Évaluer les performances d'un service public donné ne relève pas de la statistique publique. Il y faut une exactitude et un niveau de détail des observations individuelles qui dépassent à la fois ses objectifs et ses moyens.

Ce que peut apporter la statistique publique par rapport à cette problématique, c'est :

- Des données de cadrage, qui disent par exemple, qu'en général, dans les communes d'une taille donnée, on trouve tel type de résultats. Mais il ne peut s'agir d'une norme : il peut très bien se faire que les circonstances locales justifient des résultats différents. Quand un statisticien donne un intervalle à 95 %, il sait que 5 % des cas sortent de l'intervalle, et que c'est normal !
- Un éclairage pédagogique : démontrer, à partir d'un échantillon incontestable, que l'eau superficielle coûte en moyenne 20 % plus cher que l'eau souterraine, ou que la longueur des réseaux de distribution a un effet visible sur le prix, c'est fournir à la société des éléments qui lui permettront de comprendre qu'un litre d'eau n'est pas un produit indépendant des conditions locales, et que son prix se forme en fonction d'un certain nombre de paramètres dont certains ont des effets chiffrables (du moins, en moyenne).

Ces premières enquêtes ont permis de réels progrès. De nombreux autres progrès sont en cours, avec notamment la centralisation des données comptables, mais aussi les avancées de l'Ademe pour l'observation des déchets, de la Direction générale de la santé pour la distribution de l'eau potable (prélèvements, qualité), du RNDE, etc. Le dispositif qu'on peut imaginer serait :

- Maintenir une enquête directe tous les trois ans environ. L'enquête pourrait évidemment être allégée de ce qui peut être recueilli par voie administrative, mais elle reste indispensable pour établir les liens au niveau communal et enregistrer les informations non administratives.
- Améliorer l'information disponible dans toutes les collectivités. Les textes en vigueur ont surtout visé à affirmer les principes de l'information des élus par rapport aux délégataires et aux groupements chargés de la gestion des services, et de celle des citoyens. Ils ont curieusement peu pris en compte les besoins d'information du niveau central, national et, de plus en plus, européen. Pour établir ces résultats, il faut d'abord qu'ils soient connus des gestionnaires, puis centralisés. La solution semble donc bien passer par une révision des décrets pour définir, à côté d'une partie variable que les collectivités pourraient adapter à leurs problèmes spécifiques, un tronc commun d'indicateurs parfaitement standardisés et comparables. Les réflexions sur les indicateurs et l'expérience des enquêtes permettent aujourd'hui de proposer des



avancées pertinentes et tenant compte de ce que les communes peuvent effectivement renseigner. La comparabilité effective serait d'ailleurs également au bénéfice des élus et des citoyens, tant il est vrai que la compréhension de données chiffrées suppose presque toujours une comparaison dans l'espace ou dans le temps.

- Organiser l'exploitation de la partie standard des rapports pour obtenir des agrégations nationales annuelles, exhaustives ou par sondage (le couplage, sur un même échantillon, d'une enquête tous les trois ans et de l'exploitation des rapports annuels mérite une étude particulièrement attentive : il aurait à la fois les avantages de souplesse d'un questionnaire et l'actualisation annuelle). L'Ifen est prêt à apporter ses compétences de service statistique pour la mise en place de cette opération.

Bernard Nanot
Chef du département Statistiques



Annexe 5 d

DIRECTION GENERALE DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE

Paris, le

6EME SOUS-DIRECTION

BUREAU 6C

139, RUE DE BERCY

TELEDOC : 687

75572 PARIS CEDEX 12

Le Directeur général de la Comptabilité publique

à

Monsieur le Directeur général de l'INSEE

à l'attention de

Monsieur Patrice ROUSSEL
Inspecteur Général de l'INSEE

Affaire suivie par :
M Vauguet et A Privez
Téléphone : 01.53.18.17 86
Télécopie : 01.53.18.36.68

OBJET : Evaluation du système public pour la gestion des services publics locaux ; mission préalable DG Insee

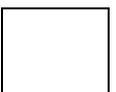
Le Comité de pilotage de la mission d'évaluation du système public pour la gestion des services publics s'est réuni le 22 avril dernier. Il a souhaité que la Direction générale de la comptabilité public fasse connaître la nature des informations produites par le Trésor public en ce qui concerne les comptes du secteur public local.

A cette fin, la présente fiche précise la nature, la périodicité et les conditions de publication ou d'accès des informations élaborées par le Trésor public. Elle présente rapidement les travaux engagés à court et moyen terme pour enrichir le contenu des informations mises à disposition, tant du public en général que des spécialistes des finances publiques locales.

I Nature et conditions de production des informations financières

1.1 La mission des comptables publics locaux

Les comptables du Trésor public placés auprès des ordonnateurs locaux ont pour mission d'exécuter les budgets des collectivités locales et des établissements publics locaux. Leur activité consiste à exécuter comptablement les budgets publics, c'est à dire recouvrer les recettes et contrôler puis payer les dépenses, en retraçant l'ensemble de ces opérations patrimoniales dans un compte de gestion annuel. Ce document et les pièces justificatives qui l'accompagnent sont soumis après clôture annuelle de la gestion à l'examen du Juge des comptes.



1.2 Les informations constituées et les modalités de leur diffusion

La balance informatique de chaque compte de gestion est périodiquement centralisée à l'initiative de la Direction générale aux fins d'établir trois types d'informations :

Dans une optique patrimoniale : des données de synthèse agrégées sur la situation des finances locales (comptes définitifs annuels et comptes périodiques pour le suivi de la conjoncture) ;

Pour la comptabilité nationale : des agrégats budgétaires et financiers retraités selon les normes Eurostat ;

Pour le conseil financier aux collectivités : des données individuelles constituées à des fins d'analyse financière (rétrospective) et de conseil financier (étude prospective), ainsi que des données de références ventilées par strates significatives (nature d'activité, démographie, lien intercommunal, ...).

1.2.1 Accès général aux informations financières

Les comptes de gestion des comptables publics sont des documents d'accès public. Pour autant, jusqu'à une période récente, la technicité et le volume matériel des documents opposaient des difficultés pratiques à la diffusion ou simplement à l'accès des informations. Les progrès constants des technologies informatiques (internet, notamment) et l'abaissement des coûts de production des informations permettent désormais de valoriser chaque année plus rapidement et plus largement les comptes du secteur public local.

Le tableau figurant en annexe ci-jointe précise la nature des informations constituées, la périodicité de leur publication, le support d'édition et les modalités d'accès du public aux informations.

1.2.2 Travaux particuliers

Portant sur quelque 140 000 comptes publics (dont 65 000 budgets principaux) les données valorisées sont nécessairement agrégées pour être significatives et lisibles.

Pour répondre à des besoins plus spécifiques (études et évaluations réalisées pour des services publics, recherche universitaire, notamment), il est constitué, au cas par cas, des informations plus fines que celles publiées sous forme de brochures ou de pages internet.

Il s'agit alors de fichiers informatiques constitués d'enregistrements de données individualisées établis dans des formats courants de tableurs ou de bases de données. Les informations sont mises gratuitement à disposition des chercheurs dans le cadre d'une convention de travaux.

1.2.3 Le périmètre des informations disponibles au Trésor public



Les comptables du Trésor gèrent la totalité des comptes des collectivités locales et des établissements publics locaux. Y font exception les services concédés ou affermés par ces entités, notamment dans le domaine de l'eau, des transports et de la production & distribution d'énergies.

Les articles R 2222-1 à 6 du code général des collectivités territoriales précisent dans quelles conditions les concessionnaires et fermiers rendent compte en détail de leur gestion aux collectivités délégantes et aux corps de contrôle des comptes publics. Pour autant, ces informations ne sont pas communiquées aux comptables publics, sinon, ponctuellement, sous la forme de rapports d'activité.

En particulier, il n'existe pas de support et de procédure informatique permettant de rassembler et de synthétiser ces informations externes à la gestion comptable proprement dite des collectivités et des établissements publics locaux.

1.2.4 L'exception appliquée aux analyses financières individuelles

Les analyses financières individuelles sont des prestations de conseil comportant des documents interprétatifs et pas seulement des informations quantitatives. En outre, elles ne revêtent pas le caractère de documents administratifs définitifs. Dès lors, il s'agit de prestations effectuées à l'attention exclusive de l'ordonnateur (maire, président de groupement, ...) qui, seul, apprécie le degré de publicité à conférer aux documents.

N'entrent toutefois pas dans cette catégorie les fiches financières synthétique qui décrivent la structure générale des comptes des collectivités ou des EPL mais n'en commentent pas les éléments de façon détaillée et personnalisée. Ces fiches individuelles sont progressivement mises en ligne sur le site du MINEFI.

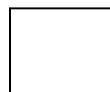
II Moyens développés pour renforcer la précision des informations et réduire les délais de mise à disposition.

2.1 A moyen terme (2004), la refonte du système de gestion comptable par l'application HELIOS

Le nouveau système unifiera les modalités de gestion comptable, grâce à une standardisation de l'outil informatique et des procédures de tenue comptable.

Les informations constituées seront plus précises, permettant, pour le contrôle de gestion, de remonter à l'écriture de base (le titre de recette, le mandat de paiement) et de restituer des informations extra-comptables dont l'extraction informatique n'est pas réalisable actuellement.

Le déploiement progressif du système HELIOS interviendra à partir de 2004.

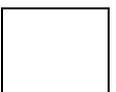


2.2 A court terme (2003), la réorganisation de la centralisation des comptes publics locaux vers un infocentre de grande capacité.

La Direction générale mène en 2002 une opération qualité avec le concours de l'INSEE pour réorganiser la centralisation périodique des comptes publics locaux.

Il s'agit de mettre à niveau et de systématiser l'immatriculation au répertoire SIRENE de tous les budgets publics locaux, en substituant le SIRET à l'actuel identifiant interne de collectivité pour centraliser de façon exhaustive les comptes publics locaux puis les valoriser.

Cette fonctionnalité nouvelle permettra de constituer des informations plus détaillées, disponibles plus rapidement et de mettre en place des comptes trimestriels. Ce dernier point constitue d'ailleurs, à terme, une obligation communautaire en matière de comptabilité nationale.



ADEME



Jean-Louis BERGEY
Département Observatoires
des Déchets et Planification

Angers, le 09 Septembre 2002

QUEL AVENIR POUR UN SYSTEME D'INFORMATION SUR LES DECHETS ?



L'évolution de la Politique Déchets

La politique des déchets en France a pris une importance accrue depuis 20 ans sous l'effet conjugué d'une volonté politique forte (*surtout à partir de 1992*), d'une action de l'Union Européenne de plus en plus marquée, de l'intérêt grandissant des citoyens et de la croissance du poids économique du secteur. A titre d'illustrations, le chiffre d'affaires du secteur des déchets ⁴ est passé de 3,34 Md€ en 1993 à 4,9 Md€ en 2002 (*prévision*) soit 47% d'augmentation. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères ⁵ est passée de 0,54 Md€ en 1980 à 3,09 Md€ en 2001 soit 5,7 fois plus devenant le 4^{ème} impôt local devant la taxe sur le foncier non bâti.

Ses conséquences en besoins d'information

Ces évolutions ont entraîné un besoin croissant de suivi de cette politique :

- au niveau européen avec notamment le règlement statistique sur les déchets ou les obligations des Etats membres de rendre compte de l'application des directives ;
- au niveau national pour suivre et orienter cette politique publique ;
- au niveau local avec notamment le suivi de la mise en œuvre du plan départemental, des Agendas 21 locaux ou du service public des déchets
- avec un élargissement des thèmes de préoccupation : les flux, les équipements, la qualité, les coûts et les impacts.

Historiquement depuis 1978, le ministère chargé de l'environnement puis l'ADEME, en collaboration avec plusieurs partenaires, ont développé des actions régulières de collecte et de valorisation de données sur les déchets, au travers d'études ou d'enquêtes comme ITOM ⁶, déchèteries, sur la production de déchets d'entreprises ou plus récemment sur les coûts. Parallèlement se sont développés des observatoires régionaux et départementaux, auxquels l'ADEME est associée, mais qui ont peu de relations entre eux. Cela a conduit également à une

⁴ Source : BIPE conseil pour l'ADEME : "le marché des activités, liés aux déchets"

⁵ Source : DGCL : "Les finances des collectivités locales"

⁶ Inventaire de Traitement des Ordures Ménagères,



multiplication de la sollicitation des collectivités ou des entreprises entraînant une plus grande difficulté pour obtenir des informations.

Structurer un réseau pour demain

Ce constat aboutit à la nécessité d'une meilleure organisation des différents intervenants dans le système d'information sur les déchets. Cette organisation doit répondre à 4 objectifs :

- satisfaire les besoins européens, nationaux et locaux dans la coordination et la cohérence, chaque niveau y trouvant son compte ;
- limiter le plus possible la sollicitation des collectivités et des entreprises notamment en favorisant l'utilisation de données administratives⁷ ou issues de cadres communs et standardisés ;
- récupérer l'information le plus près possible de la source ;
 - favoriser l'échange d'expériences, de méthodes et d'outils entre les différents observatoires ;
 - assurer des liens avec les autres domaines de l'environnement (*eau, pollution atmosphérique, énergie, changement climatique.....*), l'observation isolée sur un seul domaine n'ayant aujourd'hui plus de sens.

Dans ce cadre, plusieurs actions dans le domaine des déchets peuvent être menées par ordre d'importance :

- constituer un réseau des observatoires locaux (*régionaux et départementaux*) et des acteurs nationaux (*MEDD, IFEN, ADEME, notamment*) afin d'assurer la cohérence et le développement des méthodes communes. L'ADEME a entamé cette démarche de par ses missions et son expérience sur le sujet. De plus, le développement en cours d'une base de données unique sur les déchets accessible à tous les partenaires, permettra d'apporter également un outil utilisable par tous. Dans ce réseau, la collecte des informations se ferait prioritairement par les observatoires locaux, le niveau national faisant des agrégations ou gardant les enquêtes statistiques nationales ;
- travailler sur des cadres communs à toutes les collectivités en particulier pour une comptabilité spécifique sur les déchets (*à l'instar de la M49 pour l'eau*) et pour des données de référence dans le cadre du rapport annuel du maire sur le service public des déchets ;
- travailler sur la constitution d'indicateurs pour le niveau national, pour le niveau local et pour la qualité du service. Ce travail commun et emboîté permettrait de déterminer les données communes et les données spécifiques à chaque niveau qu'il est nécessaire de collecter, en même temps que celles qu'il est inutile de demander⁸. Le même travail pourrait être fait avec d'autres domaines de l'environnement.

L'ensemble de cette mise en commun des moyens et des compétences serait facilité par un cadre d'obligations. Le premier qui se mettra prochainement en place, sera le règlement statistique européen sur les déchets. Il pourrait être l'occasion, pour sa mise en œuvre en France, d'organiser ce cadre par exemple en instituant une remontée obligatoire d'informations au niveau national, sur les déchets vers l'ADEME à l'instar de ce qui existe dans le domaine de l'eau avec le protocole mis en place depuis 1992 par le RNDE avec tous les partenaires concernés.

⁷ A titre d'exemple, il n'existe pas aujourd'hui de système organisé de valorisation nationale des données des DRIRE sur les installations classées ou les déclarations de l'élimination des déchets dangereux .

⁸ Quelques enquêtes contiennent en effet des données finalement inexploitable ou inexploitées en raison d'un manque ou d'une mauvaise appréciation préalable de l'utilité, ou de la signification d'une donnée pour son traitement.



Si la loi de 1975 modifiée sur les déchets devait être prochainement modifiée, l'occasion pourrait être intéressante.

La connaissance des coûts étant un élément déterminant pour les collectivités, le deuxième cadre serait la mise en œuvre d'un groupe de travail sur une comptabilité spécifique déchets sous l'autorité de la Direction Générale des collectivités locales ou de la Direction de la Comptabilité Publique.⁹

⁹ L'ADEME travaille à la constitution d'un indice national des coûts des déchets municipaux, mais même si cette démarche aboutit, elle ne remplacera pas le traitement des données comptables des collectivités.





Annexe 7

SIGLES

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
CEMAGREF	Institut de recherche pour l'ingénierie de l'agriculture et de l'environnement
CERTU	Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
CLCV	Consommation, logement et cadre de vie
CRC	Chambre régionale des comptes
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDE	Direction départementale de l'équipement
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGCP	Direction générale de la comptabilité publique
D4E	Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale du ministère de l'environnement
ENGREF	Ecole nationale du génie rural, des eaux et des forêts
ENPC	Ecole nationale des ponts et chaussées
FNCCR	Fédération nationale des collectivités concédantes et régies ou Association nationale des syndicats de communes
GART	Groupement des autorités responsables de transport
GREF	Génie rural des eaux et des forêts
GSP	Logiciel de gestion des services publics
IFEN	Institut français de l'environnement
IGD	Institut de la gestion déléguée
INC	Institut national de la consommation
MEDD	Ministère de l'écologie et du développement durable
OFWAT	Office of water services
OIEau	Office international de l'eau
SATESE	Service d'assistance technique auprès des exploitants des stations d'épuration
SCEES	Service central des enquêtes et des études statistiques du ministère de l'agriculture
SES	Service économique et statistique du ministère de l'équipement
SPDE	Syndicat professionnel des entreprises de services d'eau et d'assainissement
UFC	Union française des consommateurs
UTP	Union des transports publics





Annexe 8

Éléments de référence bibliographique

ADEME (www.ademe.fr)

Evolution de la gestion des déchets ménagers 1975-2000
Septembre 2000 ref : 3528

La gestion des déchets en France. Les évolutions essentielles depuis 1992
Décembre 2001 ref : 4175

Assemblée nationale (www.assemblee-nationale.fr)

Rapport d'information sur le financement et la gestion de l'eau présenté par M. Yves Tavernier. Conclusion des travaux d'une Mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale.
Mai 2001

CNIS (www.cnis.fr) :

La connaissance statistique des finances publiques locales
Octobre 2000 Rapport n° 61

Transports et aménagement urbain : « l'offre et les besoins d'observations statistiques pour le choix et la conduite des politiques publiques »
Décembre 2001 Rapport n° 69

Comptes rendus des avant projets de programmes statistiques pour 2001 et 2002
Formation environnement

Conseil économique et social (www.ces.fr)

La maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux.
Avis du Conseil économique et social présenté par son rapporteur, Claude Martinand
2001 Les éditions du Journal Officiel

Cour des Comptes (www.ccomptes.fr)

Rapport de la Cour des Comptes sur la gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement
Janvier 1997

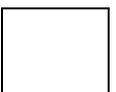
Direction des transports terrestres / CERTU (www.certu.fr)

Transports collectifs urbains - évolution 1995-2000
Collection Enquêtes et analyses 2001
Novembre 2001

ENGREF (www.engref.fr) :

Introduire la mesure de performance dans la régulation des services d'eau et d'assainissement en France - Instrumentation et organisation.
Thèse de Laetitia Guérin-Schneider - ENGREF
Mai 2001

Mesure de performance et régulation des services d'eau et d'assainissement.
Actes du colloque organisé à Montpellier le 17-18 septembre 2001 par OIEau, ENGREF et Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement.



IFEN (www.ifen.fr)

Collection Les données de l'environnement sur l'eau
Eau potable : diversité des services...grand écart des prix
Avril 2001 N° 65

800 000 km de conduites pour distribuer l'eau potable
nov-déc 2001 N° 71

Institut de la gestion déléguée (www.fondation-igd.org)

Charte des services publics locaux
Janvier 2002

Etude **SODEXPER** pour le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement et les agences de l'eau.

Analyse de 200 rapports sur le prix et la qualité du service rendu dans le cadre de l'eau et de l'assainissement
Novembre 2001

Textes législatifs

Loi 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

Loi 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement.

Décret 2000-404 du 11 mai 2000 relatif au rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets.

Loi 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

Dite « loi Sapin »

Loi 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.
Dite « loi Barnier »

Décret 95-365 du 6 mai 1995 relatif aux rapports annuels sur le prix et la qualité des services de l'eau potable et de l'assainissement, repris dans le code général des collectivités territoriales à l'article L2224-5.

Loi 95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et délégations de service public
Dite « loi Mazeaud »

Loi 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale
Dite « loi Chevènement »

Directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau
JOCE du 22/12/00

Loi 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

