



La gouvernance locale face à l'incomplétude des contrats de délégation des services publics : l'exemple de l'eau et de l'assainissement

Florence Bonnet Beaugrand

► To cite this version:

Florence Bonnet Beaugrand. La gouvernance locale face à l'incomplétude des contrats de délégation des services publics : l'exemple de l'eau et de l'assainissement. Gestion et management. École Nationale Supérieure des Mines de Paris, 2008. Français. NNT : 2008ENMP0005 . pastel-00693303

HAL Id: pastel-00693303

<https://pastel.hal.science/pastel-00693303>

Submitted on 2 May 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Ecole doctorale n°396 EOS : Economie, Organisations, Société

N° attribué par la bibliothèque

|_|_|_|_|_|_|_|_|_|

T H E S E

pour obtenir le grade de
Docteur de l'Ecole des Mines de Paris
Spécialité “Sciences de gestion”

présentée et soutenue publiquement par
Florence BONNET BEAUGRAND

Le 8 décembre 2008

| |
|---|
| <p>LA GOUVERNANCE LOCALE FACE A L'INCOMPLETUDE DES CONTRATS DE DELEGATION DES SERVICES PUBLICS : L'EXEMPLE DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT</p> |
|---|

Texte et annexes

Directeur de thèse : Michel NAKHLA

Jury

M. Jacques Comby
M. Henri Ollagnon
M. Jean-Claude Sardas
M. Michel Nakhla
M. Bruno Johannes

Professeur, Université Jean Moulin Lyon III
Professeur, AgroParisTech
Professeur, Ecole des Mines ParisTech,
Professeur, Chercheur CGS Mines ParisTech
Conseiller en gestion locale Sans conteste

Rapporteur
Rapporteur
Examineur
Directeur de thèse
Examineur

Résumé

Résumé

Titre

La gouvernance locale face à l'incomplétude des contrats de délégation des services publics : l'exemple de l'eau et de l'assainissement.

Résumé

L'étude du déroulement de trente neuf contrats de délégation de services d'eau et d'assainissement aboutit à la construction de cinq parcours contractuels type, en cohérence avec l'organisation de la collectivité délégante. Deux modes de fonctionnement se dégagent. Pour deux cinquièmes des contrats, dans les collectivités les plus impliquées, la régulation locale se fait par renégociations successives du contrat avec l'entreprise délégataire, conformément aux conclusions de la théorie des contrats incomplets. Dans les autres services, l'asymétrie d'information domine. Il y a appropriation d'une partie du surplus social par le délégataire, dont l'opportunisme porte sur l'entretien et la maintenance des installations. Cette situation va à l'encontre des enjeux sectoriels environnementaux et financiers, notamment au regard des investissements importants auxquels les services auront à faire face prochainement. Les acteurs sectoriels proposent d'introduire des indicateurs de performance dans le contrat de délégation local pour que ses objectifs rencontrent les leurs. Mais cela ne fait que renforcer la dichotomie entre les collectivités organisées pour le pilotage de la relation contractuelle et les collectivités pour lesquelles les coûts de transaction correspondants sont un facteur limitant. Y favoriser l'équilibre de la négociation locale suppose de sortir d'une logique sectorielle uniforme et de mutualiser les services par l'intercommunalité et/ou les compétences fonctionnelles d'achat public, voire d'adapter les conseils aux différentes situations rencontrées.

Mots clefs

Service public local, eau, contrat de délégation, contrat incomplet, achat public.

Abstract

Title

Local governance towards incomplete affermage contracts : the example of water and sewage utilities.

Abstract

Thanks a longitudinal study on 39 contracts in water and sewage utility, the author draws two models describing their progress. Whereas most contracts are dominated by opportunism, the most concerned organizations negotiate every few years with the firm in charge with the utility. As there is no other way to create the appropriate incitations in such an incomplete contract, negotiation skills should be developed. Organizations are all the more interested in appropriating a part of the social surplus because they face huge investment in plants. However, transaction costs have to be compared to expected gains.

Key words

Utility, water, affermage, incomplete contract.

**L'Ecole des Mines ParisTech n'entend donner
ni approbation ni improbation des opinions émises dans les thèses :
ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.**

Dédicace

A mes grands parents, respectivement employés :

Michel Maillard, à la Générale d'électricité

Anne-Marie Maillard, aux Postes et télécommunications

Pierre Bonnet, chez Pont-à-Mousson

Jeanne Bonnet, à l'Education nationale

A mes parents,

avec tendresse et reconnaissance.

Florence BONNET BEAUGRAND,

A Achères, le 8 mars 2008.

Remerciements

Nombreuses sont les personnes qui m'ont apporté leur aide et je voudrais les remercier ici :

♦ Ma première pensée va à ceux qui ont initié ce travail et qui l'ont suivi chez Service Public 2000 avec tout leur enthousiasme, Antoine Grand d'Esnon et Bruno Johannes, ainsi qu'à Loïc Mahevas, actuel directeur, qui a assuré la relecture et la validation du manuscrit de thèse au nom de l'association. Merci également à Jean-Pierre Rideau de la Direction de l'eau, qui a soutenu ce travail financièrement.

♦ Je voudrais faire la plus large part dans ces remerciements à mon directeur de thèse, Michel Nakhla, dont j'ai apprécié l'encadrement et l'humanité. Par la pertinence de ses questions, alliée à la discrétion de ses interventions, il a assuré une direction de qualité tout en me laissant une marge de manœuvre appréciable dans l'élaboration de ce travail et dans ma construction personnelle. Je lui en suis très reconnaissante.

♦ Mes remerciements les plus sincères vont à Marie Llorente, qui a largement contribué à faire de l'étude comparative de 39 contrats d'eau et d'assainissement analysés par Service Public 2000 une source de discussions constructives pour le cheminement théorique et d'observations quantitatives et qualitatives pour cette thèse.

♦ Stéphane le Goaster, Emilie Ledein et Jinyan Lu, élèves à l'Ecole nationale du génie rural des eaux et des forêts (ENGREF), m'ont également fourni grâce à leur travail de groupe d'élèves de première année (TGE) une vision critique de la prime Aquex ; qu'ils en soient remerciés.

Remerciements

- ♦ Mes collègues de Service Public 2000 ont partagé avec moi leur quotidien de consultants. Je dois en particulier une fière chandelle à Rémy Bouvier, expert-comptable, qui a assuré ma formation de base sur l'analyse des services publics locaux. Un immense merci à tous !

- ♦ Il m'est impossible, pour des raisons de confidentialité et de nombre, de citer ici tous les interlocuteurs que j'ai rencontrés au cours de mes missions ou de mes entretiens. Ce n'est pas pour autant que je les oublie dans ces remerciements.

- ♦ J'ai également croisé au cours de ce travail des chercheurs qui m'ont fait part de leurs travaux et/ou de leurs observations critiques sur les miens. Je les remercie ici chaleureusement, avec une mention spéciale pour les chercheurs et doctorants du Centre scientifique de gestion de l'Ecole des Mines de Paris et ceux du du Laboratoire gestion de l'eau et de l'assainissement de l'ENGREF.

- ♦ Je voudrais aussi citer ici Michel Vialle, qui n'a pas hésité à m'embaucher, tout en sachant cette thèse en cours de rédaction, et mes collègues d'Initiatives Rh auprès de qui j'ai appris à tirer des analyses critiques des faits.

- ♦ Et enfin, merci à mon époux Pascal, mon relecteur le plus critique et mon soutien le plus exigeant.

Florence BONNET BEAUGRAND,
A Achères, le 8 mars 2008.

Avertissement au lecteur

Le travail de thèse présenté ici s'est déroulé sur huit ans. Ce projet fait partie intégrante de mon mûrissement personnel et professionnel, dont il bénéficie en retour – du moins je l'espère. Je mesure beaucoup mieux aujourd'hui combien les sciences de gestion sont exigeantes en termes de maturité du chercheur. Par manque d'expérience de terrain, je n'étais en effet pas préparée au vécu que la recherche intervention suppose, et ce malgré l'importance accordée à ce point dans la formation au Centre scientifique de gestion.

J'ai débuté ce travail en premier poste. J'ai dû rapidement acquérir les savoir-faire liés au métier du conseil, mais aussi assimiler plus simplement les modes de fonctionnement du monde professionnel et du secteur public. L'apprentissage a précédé l'analyse critique, avec une période de latence préalable à la recherche. Mais ce qui m'a le plus surprise, c'est la cristallisation d'enjeux qui se joue dans un travail de ce type. Mes choix de recherche se sont appuyés sur mes observations, sur les *opportunités méthodologiques*¹ que j'ai rencontrées, mais aussi sur des intuitions personnelles. Il a parfois été difficile de justifier en temps réel de ces choix auprès de mes commanditaires. Une période de prise de recul m'a été nécessaire pour identifier les grilles d'analyses différentes que ces tensions ont révélées.

Je constate avec humilité que je me suis heurtée aux mêmes écueils que les chercheurs en gestion qui m'ont précédée, et avec philosophie que si leur expérience m'a été d'un grand secours dans la prise de recul (Moisdon 1984), elle n'a pu se substituer à une enrichissante confrontation au réel !

Je vous souhaite autant de plaisir dans la lecture de ce travail que j'en ai eu à le réaliser.

¹ Je suis redevable à Claire Bouniot de cette expression particulièrement opportune.

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| RESUME | 2 |
| DEDICACE | 5 |
| REMERCIEMENTS | 6 |
| AVERTISSEMENT AU LECTEUR | 8 |
| TABLE DES MATIERES | 9 |
| | |
| INTRODUCTION..... | 13 |
| | |
| PREAMBULE METHODOLOGIQUE : LES 39 RELATIONS CONTRACTUELLES MOBILISEES : | |
| OBJECTIFS ET LIMITES DE L'ANALYSE..... | 19 |
| 1. L'OBJECTIF, LES AXES ETUDIES | 19 |
| 2. LA COMPOSITION DU PANEL | 21 |
| 3. LA DESCRIPTION DES CONTRATS | 25 |
| 4. LE RECUEIL DES DONNEES | 27 |
| 5. LES LIMITES DE L'ANALYSE..... | 30 |

| | |
|---|----------------|
| PARTIE 1 : L'ENTRETIEN DU PATRIMOINE DES SERVICES PUBLICS DELEGUES : LES LIMITES DU PARTAGE DES RESPONSABILITES..... | 35 |
| CHAPITRE 1. LA SPECIFICITE ET LA PERENNITE TECHNIQUE DES SERVICES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT | 37 |
| 1. LES INSTALLATIONS ET LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT | 37 |
| 2. LE MAINTIEN EN ETAT DES INSTALLATIONS DANS LES SERVICES D'EAU | 48 |
| CHAPITRE 2. LE CONTRAT DE DELEGATION ET SES AVENANTS..... | 65 |
| 1. LE CONTRAT DE DELEGATION..... | 65 |
| 2. UN CONTRAT SOUVENT REMIS EN QUESTION | 82 |
| CHAPITRE 3. DES ENJEUX FINANCIERS DIVERGENTS | 105 |
| 1. LA COMPTABILITE COMME REVELATEUR DES DIFFERENCES DE CULTURE..... | 105 |
| 2. LES BESOINS EN INVESTISSEMENT | 132 |
| CHAPITRE 4. LA FOCALISATION SUR LES BENEFICES DU DELEGATAIRE | 141 |
| 1. LES OUTILS PALLIATIFS A L'ASYMETRIE D'INFORMATION | 141 |
| 2. LE CHOIX ENTRE LA QUALITE ET LE COUT : UNE HYPOTHESE VERIFIEE..... | 162 |
| CONCLUSION DE LA PARTIE 1..... | 170 |
| PARTIE 2 : DES SOLUTIONS CONTRACTUELLES PRATIQUES ET THEORIQUES INSUFFISANTES | 171 |
| CHAPITRE 5. UN CONTRAT SUR PERFORMANCES EN BUTTE AUX RENEGOCIATIONS | 173 |
| 1. UNE EVOLUTION DU CONTRAT BASEE SUR LA FIXATION D'OBJECTIFS | 173 |
| 2. LES OBSERVATIONS DE TERRAIN ET LEURS ENSEIGNEMENTS..... | 190 |
| CHAPITRE 6. INVESTISSEMENTS ET DROITS DE PROPRIETE : DES INCITATIONS A LA RENEGOCIATION..... | 197 |
| 1. LA DESCRIPTION THEORIQUE DU HOLD-UP | 198 |
| 2. DES SOLUTIONS LIEES AUX DROITS DE PROPRIETE..... | 208 |
| 3. LES INCITATIONS D'UNE RENEGOCIATION EQUILIBREE..... | 218 |
| CHAPITRE 7. LE CONTRAT INCOMPLET ET SA RENEGOCIATION : UNE VERITABLE SYNERGIE..... | 221 |
| 1. LA DEMONSTRATION THEORIQUE ET SES IMPLICATIONS PRATIQUES..... | 221 |
| 2. LES MODELES DE LA THEORIE DES CONTRATS INCOMPLETS | 243 |
| CONCLUSION DE LA PARTIE 2..... | 261 |

| | |
|---|------------|
| PARTIE 3 : DES RELATIONS CONTRACTUELLES DIFFERENCIEES PAR LA COMPETENCE . | 263 |
| CHAPITRE 8. LE CONTEXTE DES NEGOCIATIONS DANS LES DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC LOCALES | 267 |
| 1. LES MODELES STRUCTURELS DE NEGOCIATION | 267 |
| 2. DEUX SITUATIONS DE NEGOCIATION CONTRASTEES | 271 |
| 3. LE DEROULEMENT FACTUEL DES NEGOCIATIONS..... | 277 |
| 4. LES FACTEURS DE LA RELATION CONTRACTUELLE | 287 |
| CHAPITRE 9. DES RELATIONS CONTRACTUELLES DIFFERENCIEES | 309 |
| 1. LE SUIVI DU SERVICE..... | 309 |
| 2. DES PARCOURS CONTRACTUELS DIFFERENCIES | 316 |
| 3. UNE PROSPECTIVE ORGANISATIONNELLE LOCALE MITIGEE | 325 |
| 4. L'ACHAT PUBLIC ET SON COUT | 335 |
| CHAPITRE 10. L'ARTICULATION AVEC LES ENJEUX SECTORIELS : UNE DOUBLE BOUCLE DE REGULATION..... | 347 |
| 1. DES QUESTIONS EN VOIE DE RESOLUTION : LA COLLUSION, LE CLIENTELISME ET LA CORRUPTION | 348 |
| 2. LA COMPARAISON AVEC LA SUISSE, UN SYSTEME INTEGRE | 355 |
| 3. LA REGULATION SECTORIELLE : LA FORMALISATION D'UNE DOUBLE BOUCLE DE REGULATION CONTRACTUELLE | 369 |
| CONCLUSION DE LA PARTIE 3..... | 386 |
| CONCLUSION | 387 |
| BIBLIOGRAPHIE..... | 397 |

Table des matières

| | |
|---|------------|
| ANNEXE 1. : LISTE DES CONTACTS ET SOURCES D'INFORMATIONS MOBILISES..... | 405 |
| 1. ENTRETIENS | 405 |
| 2. MISSIONS REALISEES..... | 407 |
| 3. ETUDES, PARTICIPATIONS ET INTERVENTIONS EN COLLOQUES | 409 |
| 4. FORMATIONS ACADEMIQUES..... | 411 |
| ANNEXE 2. : LISTE DES CONTACTS MOBILISES POUR L'ETUDE DE LA PRIME AQUEX | 413 |
| ANNEXE 3. : TABLEAU DE CORRESPONDANCE DES NOTATIONS DES MODELES DE CONTRATS INCOMPLETS..... | 415 |
| ANNEXE 4. : COMPARAISON DU CONTRAT-TYPE 80 ET DU CONTRAT D'OBJECTIFS SERVICE PUBLIC 2000 : METHODE ET RESULTATS..... | 419 |
| 1. LES CAHIERS DES CHARGES ET LA METHODE D'ANALYSE..... | 419 |
| 2. LA MESURE DE LA COMPLEXITE DES CAHIERS DES CHARGES. | 420 |
| SOMMAIRE DETAILLE | 437 |
| TABLE DES MATIERES | 437 |
| TABLE DES FIGURES | 444 |
| TABLE DES TABLEAUX | 447 |

Introduction

Le contexte des services délégués

Tourner le robinet, disposer d'une eau potable en quantité suffisante, cela nous semble une évidence. C'est pourtant le fruit d'une longue conquête de l'hygiène urbaine. « *L'eau, c'est la vie.* » La notion de service public ne traduit que bien partiellement sa place sacrée. Mais aussi sacrée l'eau soit-elle, son accès pour tous répond à des exigences techniques, financières et organisationnelles bien concrètes.

Les installations en réseau sont tellement spécifiques qu'elles forment un monopole naturel, dont les usagers sont captifs. En France, les services d'eau et d'assainissement relèvent donc de la responsabilité de la collectivité locale. Tout au long des XIX^e et XX^e siècles, les collectivités ont progressivement choisi d'avoir recours à une entreprise privée pour exploiter les services d'eau et d'assainissement. Les responsabilités sur le patrimoine matériel du service sont alors partagées, le plus souvent au travers d'un contrat de délégation : premier établissement et gros investissement pour la collectivité, entretien, maintenance et exploitation pour l'exploitant privé. L'autosuffisance financière des services est assurée par la facturation du service aux usagers d'une part, par la mise en place d'un système de financement croisé au niveau de six grands bassins versants d'autre part. Ce système permet à la fois d'assurer une régulation environnementale, sur le principe « pollueur-payeur », et de redistribuer les fonds publics d'investissement entre des services de taille et de capacité financière différentes. Dans les années 1990, les acteurs français du monde de l'eau et de l'assainissement se trouvent confrontés à un bilan consternant sur l'entretien des installations. Les besoins futurs en financement public pour les investissements neufs ou les renouvellements d'installations se révèlent massifs. Dans le même temps, on constate un entretien courant du matériel insuffisant dans un certain nombre de services, dont des services délégués. Or, si les fonds manquent aux collectivités pour l'investissement, les entreprises réalisent des bénéfices sur les services, bénéfices qui sont rendus visibles par l'entrée en bourse des grands groupes délégataires. Les acteurs publics souhaitent que le surplus social du service, c'est-à-dire la différence entre l'acceptabilité à payer des usagers et les coûts supportés par l'entreprise et la collectivité, soit mobilisé dans sa plus grande partie pour l'entretien des installations, de façon à minorer et/ou retarder leurs investissements, plutôt que pour la réalisation d'un bénéfice privé.

La question posée et la recherche intervention

Parmi les acteurs les plus concernés par l'entretien du patrimoine, se trouve le Ministère de l'environnement et du développement durable. Il a un rôle d'encadrement légal, notamment par le biais de la transposition et de l'application des directives européennes qui garantissent la qualité actuelle des services et son évolution (hygiène et santé dans le cas des services d'eau, lutte contre la pollution dans le cas des services d'assainissement). Le Ministère a donc lancé au début des années 2000 un ambitieux programme de recherche mobilisant la réflexion sur les outils mobilisables : outils financiers, définition de standards et d'indicateurs de performance techniques, réflexion contractuelle, et s'est allié les partenaires adéquats.

Une association de conseil aux collectivités, Service Public 2000, créée dans les années 1990 par les élus, s'est emparée de la question de la construction du contrat de délégation. L'association intervient auprès des collectivités pour apporter un conseil tant à la signature qu'en cours de contrat. C'est avec cette association que l'auteur a étudié, à sa demande, l'opportunité d'un contrat de délégation « automatique », qui crée les incitations nécessaires au maintien en état des installations le plus longtemps possible, tout en contenant le bénéfice des entreprises délégataires dans un ordre de grandeur acceptable socialement par les usagers des services publics d'eau et d'assainissement. Ce contrat constituait pour l'association à la fois un outil de réflexion stratégique pour les collectivités dans une optique de bien public, et un outil de promotion interne de l'association destiné à la démarquer du conseil privé.

Une approche classique de recherche en gestion a été mobilisée. La recherche-intervention consiste à construire et à tester, avec les acteurs de terrain, de nouveaux instruments de gestion. L'observation des réactions des acteurs à l'implémentation de l'outil renseigne davantage qu'une analyse extérieure sur les modes de fonctionnement implicites, les difficultés et les besoins de l'organisation.

L'association présentait un terrain de recherche extrêmement propice à l'observation du fait de son activité d'expertise. L'accès aux données de nombreuses collectivités ne présentait pas de problème, et l'observation in situ était susceptible de se faire au cours des missions de conseil. Cette accessibilité compensait deux autres difficultés : la restriction de l'observation aux collectivités clientes de l'association, et l'absence de collaboration possible avec les entreprises délégataires, opposées par principe à l'époque au contrôle exercé par le biais de l'association sur leur activité.

L'enjeu de l'implémentation d'un nouveau contrat consistait à conjuguer les visions des trois métiers de l'association - juristes, financiers et ingénieurs -, par le biais d'une rémunération axée sur la performance technique. Des initiatives individuelles des consultants, le contrat sur performances est passé à une réflexion collective, puis à la proposition systématique de l'outil au cours des procédures de mise en concurrence des contrats. L'auteur a également participé à des missions d'audit et de renégociation en cours de contrat, et à des missions d'aide à la décision en matière de transfert de compétence, avec un appui important sur la comptabilité et l'organisation des collectivités publiques (Cf. Annexe 1.). Ces missions recouvraient l'ensemble des aspects de la gestion d'un service public d'eau et d'assainissement, du déroulement effectif du contrat aux responsabilités des collectivités. L'auteur a bénéficié de ses observations propres, mais aussi de l'expérience d'une dizaine de consultants. Certaines missions menées à cette période ont servi dans la démonstration pour leur force illustrative, sans faire l'objet d'une étude de cas circonstanciée. Ces missions sont invoquées à plusieurs reprises en insert dans le corps de la démonstration.

Le recours à la théorie des contrats incomplets

Les observations de terrain ont permis peu à peu de cibler la littérature susceptible de rendre compte de la relation contractuelle de délégation. Le contrat sur performances a rencontré une résistance non anticipée de la part des utilisateurs potentiels directs, les collectivités et les délégataires. Ces préventions se sont atténuées au fil du temps, mais elles ont joué un rôle de révélateur, mettant à jour des pratiques contractuelles ou des intérêts antagonistes au contrat sur performances. Dans le même temps, les audits en cours de contrat observés ont abouti à des renégociations qui ont significativement remis le contrat initial en cause. Or, de notoriété publique, mais sans quantification à l'époque, les renégociations de contrat sont monnaie courante. Cela a conduit l'auteur à s'interroger sur l'opportunité d'une optimisation fine en début de contrat, susceptible d'être bouleversée par les renégociations ultérieures. En effet, les contrats de délégation ne sont pas limités à une transaction initiale unique (« one shot »). Les renégociations sont indissociables de la durée et du contexte d'incertitude du contrat.

C'est donc sur la théorie des contrats incomplets que l'analyse présentée ici s'appuie. Il peut paraître surprenant de s'appuyer sur le corpus des droits de propriété, dans un cas où la propriété semble une notion diffuse. Le patrimoine des services est non seulement collectif, mais tellement spécifique qu'il constitue un monopole naturel. La propriété perd un peu de son sens dans le cas du service public. Mais les caractéristiques des contrats de délégation sont celles des contrats incomplets : des installations spécifiques, un contexte d'incertitude, des renégociations régulières, la symétrie des situations des deux parties.

Ce dernier point n'est pas anodin. Dans les contrats de délégation, la puissance publique jouit de prérogatives importantes au moment de la signature du contrat et lors d'une rupture anticipée ou programmée. Mais une fois le contrat signé, les deux parties se retrouvent sur un pied d'égalité dans son déroulement, sinon dans la forme du moins dans les faits. Il semblait d'autant plus intéressant d'adopter un angle de vue où les parties du contrat sont présentées à égalité que la dissymétrie des parties constitue un socle inamovible dans la littérature manichéenne sur les contrats de délégation, qui recourt donc régulièrement à la théorie de l'agence où les parties contractuelles sont inégales. Il y a là une dichotomie entre la théorie, politiquement correcte, et les pratiques effectives observées. De plus, considérer les collectivités et les délégataires sur un même plan rétablit les responsabilités respectives des deux parties dans les dysfonctionnements observés, dans un contexte où les responsabilités des collectivités sont souvent occultées par la stigmatisation du privé dans un secteur public.

La reformulation de la problématique et la construction d'une étude thématique

Considérer les deux parties du contrat de délégation à égalité permet de reformuler de façon plus claire la problématique. Il s'agit d'une lutte des deux parties, collectivité et délégataire, pour l'appropriation du surplus social du service. La théorie des contrats ouvre alors des pistes de réflexion sur les renégociations, garantes de la justesse de la répartition du surplus social, et de l'incitation tout au long du contrat. Que l'intérêt des deux parties soit respecté pendant les renégociations, et l'incitation est positive ; qu'il soit méprisé, et l'incitation est négative et aboutit à un sous-investissement chronique.

Pour tester la validité de l'une ou l'autre hypothèse, une étude transversale a été menée sur les renégociations de contrat dans une quarantaine de services délégués d'eau et d'assainissement. Ce travail prend en compte l'évolution formelle du contrat (contrat et avenants), l'évolution des obligations respectives des parties, les variations de tarif, mais aussi l'organisation de la collectivité et les relations de travail des deux partenaires contractuels. La démonstration générale est illustrée par les éléments chiffrés issus de cette étude, dont le cadre méthodologique est par conséquent présenté en préambule.

La comparaison avec un système intégré

Enfin, étant donnée la prégnance de la gouvernance locale dans l'efficacité du contrat, s'est posée la question de ses interactions avec les autres acteurs de la gestion de l'eau. Ces interactions ont été mises en évidence point par point par une comparaison avec le système Suisse. Dans ce contexte plus intégré, le système de gestion est plus stable, les actualisations sont moins fréquentes. La hiérarchisation des objectifs est différente, une plus grande place est accordée aux usagers et à la gestion de long terme. Ces enjeux ne sont pas absents du modèle français, mais s'expriment en dehors du cadre microéconomique bi-acteur du contrat utilisé en réponse à la demande. La comparaison avec un système de gestion très différent a permis de souligner l'importance d'une méta boucle de gestion commune des impacts environnementaux et sociaux des services, qui serait restée inaperçue sinon.

L'architecture de la thèse

En résumé, la thèse est structurée de la façon suivante.

La problématique, c'est-à-dire la lutte pour l'appropriation du surplus social du service délégué, est détaillée dans la première partie. Nous verrons tout d'abord l'ensemble des conditions techniques du maintien en état des installations (chapitre 1) et la façon dont les responsabilités sont réparties entre la collectivité et le délégataire (chapitre 2). La constitution du surplus social du service et son partage sont ensuite abordés (chapitre 4) dans un contexte de conflit d'intérêt fort (chapitre 3).

La deuxième partie explore les solutions contractuelles pratiques et théoriques pour une répartition équilibrée de ce surplus. Nous analyserons le contrat sur performance et son implémentation dans le chapitre 5, puis nous détaillerons les solutions proposées par la théorie des contrats incomplets : l'allocation de droits de propriété dans le chapitre 6, la construction de contrats et de jeux de renégociation associés dans le chapitre 7. Mais nous verrons que ces solutions se révèlent insuffisantes.

Enfin, la troisième partie insiste sur l'importance de la gouvernance locale du contrat. Nous verrons comment la compétence et l'implication de la collectivité conditionnent l'équilibre du contrat (chapitres 8 et 9), mais aussi quelles implications une gouvernance locale peut avoir dans un système de financement péréqué (chapitre 10).

En préambule sont présentés les contrats d'eau et d'assainissement dont l'étude transversale étaye et illustre la démonstration. C'est l'occasion de préciser les limites de ce travail restreint à une quarantaine de contrats et qui n'a qu'une visée exploratoire : confirmer la présence d'une problématique de conflit d'intérêt dans des contrats de délégation réels ; valider le choix du cadre théorique des contrats incomplets en observant les renégociations effectives ; tester le renversement des solutions du contrat vers la gouvernance en comparant l'efficacité des organisations en place.

Préambule méthodologique : Les 39 relations contractuelles mobilisées : objectifs et limites de l'analyse.

Les pages suivantes présentent la quarantaine de contrats plus spécifiquement choisis par l'auteur pour une analyse longitudinale avec la question suivante : quels liens peut-on observer entre la répartition du surplus social du contrat, l'investissement réalisé pour l'entretien du patrimoine, le déroulement du contrat et l'organisation des collectivités ? Autrement dit : existe-t-il des conditions organisationnelles observables dans lesquelles la renégociation constitue une incitation positive à l'investissement grâce à une répartition équilibrée du surplus social du contrat ?

L'analyse de ces relations contractuelles a fait l'objet d'une étude spécifique réalisée en appui à la thèse, et dont les résultats sont bien évidemment largement invoqués dans le corps de la démonstration : **Bonnet Beaugrand, F. and Llorente, M. (2003). Négociation initiale et déroulement du contrat : quelle influence sur le rapport qualité-prix ?, Service Public 2000: 93 p.**

Sont présentés ci-après le panel observé, la méthode adoptée et ses limites.

1. L'objectif, les axes étudiés

1. 1. Les objectifs

L'étude a eu pour but d'acquérir une meilleure connaissance de l'environnement du contrat, des pratiques de gestion en place, du déroulement du contrat, et de leurs influences croisées. La structure des variables observées s'appuie sur la théorie des contrats incomplets, qui est la mieux à même de décrire le déroulement actuel des contrats de délégation. Ses caractéristiques principales : investissement spécifique, contexte marqué par l'incertitude, fréquence des renégociations (Cf. Partie 2), s'accordent particulièrement bien avec les observations de terrain.

1. 2. Les axes étudiés

Nous avons exploré trois niveaux d'interaction entre la collectivité et le délégataire à des échelles décisionnelles et temporelles différentes.

♦ **Le travail en commun (quotidien).** Il s'agit de la répartition des tâches du service entre collectivité et délégataire. Par définition dans les contrats d'affermage, la collectivité conserve la maîtrise des gros investissements et l'entreprise assure l'exploitation courante, le gros entretien et le renouvellement des installations. La définition assez lâche de ces tâches laisse place à variété de modes d'organisation et d'interaction sur les travaux du service, les procédures d'urbanisme, l'accueil des usagers.

♦ **Le contrôle régulier assuré par la collectivité et ses mandants sur l'activité du délégataire (annuel).** Il s'agit cette fois du respect des obligations contractuelles, du suivi des éléments techniques et financiers du service, de la vulgarisation auprès des usagers.

♦ **Les « crises » de la relation contractuelle (pluriannuel).** « Crise » est entendu ici au sens large, au sens d'épreuve et de source de modification de la relation contractuelle. Ces crises peuvent dépendre de facteurs endogènes au service (croissance démographique, disparition d'une ressource en eau, etc.) ou exogène (nouvelle réglementation), ou reposer sur une mise au point de l'interaction entre les deux partenaires (désaccord, modification de la répartition des responsabilités, implications financières différentes, etc.)

Ces trois modes d'interaction sont déclinés avec :

♦ **Une vision dynamique de la relation contractuelle** telle que retranscrite dans l'objet contrat et ses avenants. L'analyse porte sur la période avant intervention de l'association.

♦ **Une vision statique du contexte relationnel en cours de contrat,** avec la description d'un moment de « crise » symbolisé par la mission réalisée par Service Public 2000 pour la collectivité. Sont décrits à ce moment l'organisation de la collectivité, les pratiques et les outils quotidiens d'interaction avec le délégataire.

La description statique de l'efficacité de l'exploitation est mobilisée en Partie 1 ; la vision dynamique du déroulement du contrat est mobilisée en Partie 2 ; l'organisation de la collectivité est décrite dans la Partie 3, ainsi que les liens entre efficacité de l'exploitation, organisation et déroulement du contrat.

2. La composition du panel

Les informations obtenues ont été structurées sous la forme d'une base de données de faible taille et n'ont pas de prétention représentative à l'échelle française. Les missions ont été choisies de façon à avoir un panel varié, à peu près représentatif des missions SP2000, - avec toutes les réserves en raison de la taille du panel -, une répartition en fonction du moment de la mission par rapport au contrat, de la méthode employée, de la localisation géographique, du type et de la taille de la collectivité. 38 contrats, dans 28 collectivités, ont été retenus.

2. 1. Le service rendu

Les services industriels et commerciaux étudiés sont l'eau et l'assainissement :

- ◆ Pour 17 collectivités, un seul service – soit l'eau, soit l'assainissement – est concerné ;
- ◆ Pour 1 collectivité, deux missions sur un même service sont décrites ;
- ◆ Pour 10 collectivités, les deux services – eau et assainissement – sont pris en compte

| Nombre de collectivités où : | Eau | Assainissement | Eaux industrielles | Total des missions | Total des collectivités |
|---|-----|----------------|--------------------|--------------------|-------------------------|
| un seul contrat est observé | 7 | 8 | 2 | 17 | 17 |
| deux missions sur un même contrat sont décrites | 1 | 0 | 0 | 2 | 1 |
| deux contrats sont observés | 10 | | 0 | 20 | 10 |
| Nombre de contrats | 18 | 19 | 2 | 39 | 28 |

Tableau 1. : Composition du panel de contrats et de collectivités

La répartition est assez équilibrée entre contrats les deux secteurs eau et assainissement, avec des variantes dans le niveau de délégation. Au total, l'étude porte sur 39 missions, réparties de la façon suivante :

- ♦ 18 missions sur des services d'eau potable, dont 2 missions sur des services partiels, soit 1 sur un service de production et 1 sur un service de distribution ;
- ♦ 19 missions sur des services d'assainissement, dont 8 sur des services partiels, soit 5 en collecte seule et 3 en épuration seule ;
- ♦ 2 missions sur un service d'eaux industrielles.

| | Eau potable | | | Assainissement | | | Eaux industrielles | Total des missions |
|--|-------------|--------------|---------------------------|----------------|-----------|----------------------|--------------------|--------------------|
| | Production | Distribution | Production + distribution | Collecte | Epuration | Collecte + épuration | | |
| Nombre de contrats | 1 | 1 | 16 | 5 | 3 | 11 | 2 | 39 |
| Volumes facturés aux usagers en Mm ³ | 10 | 0 | 121 | 4 | 16 | 24 | 50 | 224 |
| Total par secteur | 131 | | | 44 | | | 50 | 224 |
| % par secteur | 58% | | | 19% | | | 22% | |
| Volumes comptabilisés en double en Mm ³ | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 10 | 25 | 36 |
| Volumes hors double comptabilisation | | | | | | | | 188 |

Tableau 2. : Services observés dans l'enquête

Les services étudiés représentent 188 millions de mètres cubes facturés aux usagers, soit en eau potable, soit en assainissement, soit en eau et assainissement. *La répartition entre eau et assainissement est à peu près égale en termes de nombre de missions. Mais les services de grande taille sont plutôt des services d'eau potable ; ils représentent 60 % des volumes étudiés, contre 20 % respectivement pour l'assainissement et les eaux industrielles.*

2. 2. Le statut des collectivités

L'étude porte sur les services d'eau et d'assainissement de 28 collectivités. *La création d'intercommunalités nouvelles se ressent dans le panel.* Les communes et syndicats sont majoritaires au moment de réalisation des missions (soit de 1996 à 2002). En 2003 par contre, au moment de la réalisation de l'étude, les nouvelles structures intercommunales (communautés de communes, d'agglomération, urbaine) sont à égalité avec les communes. Entre-temps, 7 collectivités ont changé de statut.

| Type au moment de la mission | | <i>Dont structure dédiée</i> | Type au moment de l'étude | | |
|------------------------------|-----------|--------------------------------------|---------------------------|---------------------------|-------------------------------|
| | | | Idem | Communauté de communes | Communauté d'agglomération |
| Commune | 15 | 3 | 11 | | 4 |
| Syndicat | 7 | | 6 | 1 | |
| District | 2 | | 0 | 1 | 1 |
| Communauté de communes | 1 | | 1 | | |
| Communauté d'agglomération | 1 | | 1 | | |
| Communauté urbaine | 2 | | 2 | | |
| Total | 28 | 3 | 21 | 2 | 5 |

Tableau 3. : Statut des collectivités du panel

Trois syndicats sont des structures dédiées à un service partiel (eaux industrielles, production d'eau potable, épuration des eaux usées). Dans les autres structures, les services d'eau et d'assainissement sont un service parmi d'autres.

2. 3. La taille des collectivités

La règle des 80 / 20 est respectée : 20 % des collectivités représentent 80 % de la population. 4 collectivités ont une population saisonnière importante.

| Nombre d'habitants | Nombre de collectivités | | Population | |
|---------------------|-------------------------|------|------------|------|
| < 10 000 | 8 | 32% | 47 437 | 2% |
| 10 000 à 30 000 | 7 | 28% | 125 376 | 6% |
| 30 000 à 100 000 | 6 | 24% | 289 720 | 13% |
| 100 000 à 300 000 | 3 | 12% | 574 100 | 26% |
| > à 1 000 000 | 1 | 4% | 1 134 878 | 52% |
| Total intermédiaire | 25 | 100% | 2 171 508 | 100% |
| Non représentatif | 3 | | | |
| Total | 28 | | | |

Tableau 4. : Population des collectivités du panel

Sans surprise, les communes sont les structures les moins importantes en population, les structures intercommunales les plus importantes.

| | < 10 000 | 10 000 à 30 000 | 30 000 à 100 000 | 100 000 à 300 000 | > 1 000 000 | Non représentatif | Total |
|----------------------------|----------|--------------------|---------------------|----------------------|-------------|----------------------|-----------|
| Commune | 6 | 4 | 5 | | | | 15 |
| Syndicat | 1 | 2 | | 1 | | 3 | 7 |
| District | | 1 | | 1 | | | 2 |
| Communauté de communes | 1 | | | | | | 1 |
| Communauté d'agglomération | | | 1 | | | | 1 |
| Communauté urbaine | | | | 1 | 1 | | 2 |
| Total | 8 | 7 | 6 | 3 | 1 | 3 | 28 |

Tableau 5. : Population et statut des collectivités du panel

3. La description des contrats

3. 1. L'année de signature

Pour la suite de l'analyse, il est opportun de décrire les contrats en fonction de l'évolution de l'environnement réglementaire qui encadre la délégation de service public en France. Le panel comprend 34 contrats d'affermage sur 38. On peut grossièrement distinguer 3 périodes (Cf. le contexte au Chapitre 2. 1. 2.) :

- ♦ Les contrats signés avant 1982 : la délégation sous tutelle (contrats type), soit 8 contrats dans le panel ;
- ♦ Les contrats signés entre 1982 et 1993 : le contrôle de légalité dans le contexte de décentralisation (grande liberté contractuelle), soit 22 contrats dans le panel. Bien entendu, le contrôle de légalité est une caractéristique commune aux trois périodes ; cependant, c'est la seule intervention de régulation légale entre 1982 et 1993. C'est pourquoi elle caractérise cette période seule ;
- ♦ Les contrats signés depuis 1993 : les règles de publicité et de mise en concurrence (contraintes de procédures avec Lois Sapin, intervention et Mazeaud), soit 8 contrats dans le panel.

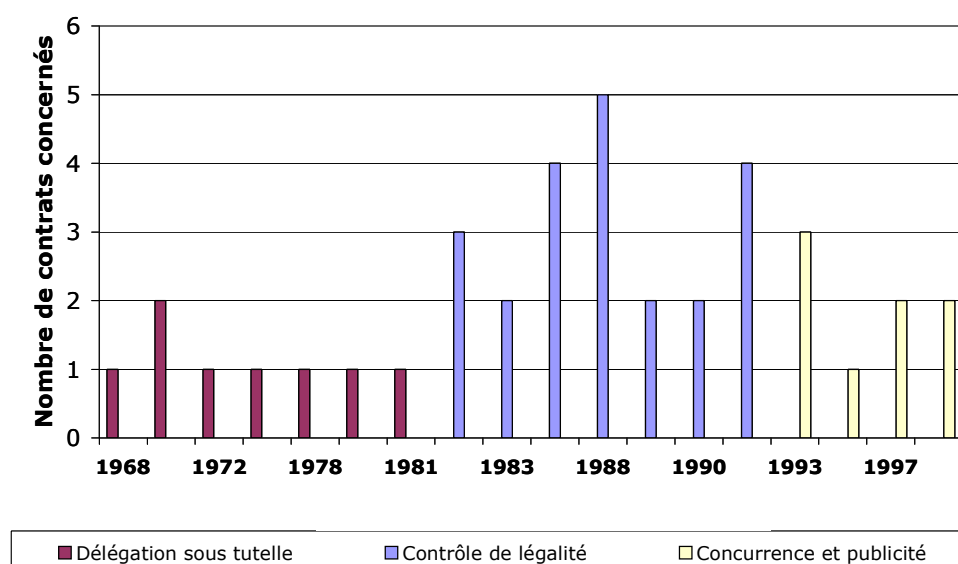


Figure 1. : Nombre de contrats de l'enquête par année de signature

3. 2. Le contenu des contrats en termes de partage des responsabilités

Le panel dont nous disposons ne révèle pas différences significatives en terme de répartition des travaux entre la collectivité et le délégataire (Cf. de plus amples explications au Chapitre 2. 1. 1. . Le panel n'a pas été sélectionné selon la nature des contrats.

| Type de contrat | | | |
|-----------------|------------|--------------------------------|-------|
| Affermage | Concession | Autre partenariat public privé | Total |
| 34 | 3 | 1 | 38 |

Tableau 6. : Type de contrat

Les caractéristiques de l'affermage sont de loin les plus courantes.

- ♦ Régime des canalisations : le fermier prend en charge uniquement l'entretien des canalisations dans 21 cas. Il doit assurer le renouvellement dans 10 cas et seulement dans 3 cas les extensions, pour lesquelles la collectivité est le plus souvent le maître d'œuvre.
- ♦ Régime des branchements : dans 25 contrats, le fermier doit réaliser l'entretien et le renouvellement des branchements et dispose en plus d'une exclusivité sur les branchements neufs.
- ♦ Régime des équipements électromécaniques : ici, conformément au contenu d'un affermage classique, le fermier prend en charge l'entretien et le renouvellement (35 cas).

Le contenu des contrats sur ces aspects n'appelle pas de remarques particulières, sinon que la précision avec laquelle le régime des travaux est défini est assez variable.

Pour les missions d'accompagnement à la procédure de délégation de service public, le contrat pris en compte dans l'étude est le contrat qui prend fin, de façon à avoir son historique. L'étude ne comprend donc pas d'analyse directe sur l'introduction de nouveaux contrats par Service Public 2000. Il ne s'agit pas de savoir quel est l'impact du contrat lui-même, mais bien celui de son environnement.

4. Le recueil des données

4. 1. Les sources d'information

Pour chaque contrat du panel, cinq sources d'informations ont été mobilisées auprès de collectivités qui ont sollicité Service Public 2000 depuis 1996 :

| | Organisation de la collectivité | Vision dynamique | Mission SP2000 |
|--|---------------------------------|------------------|----------------|
| Entretien semi directif avec la collectivité | X | X | X |
| Site Internet de la collectivité | X | | |
| Contrat et avenants | | X | X |
| Entretien semi directif avec consultant SP2000 | | X | X |
| Dossier de mission archivé SP2000 | | | X |

Tableau 7. : Sources d'informations mobilisées dans l'enquête

Les entretiens semi directifs ont été menés avec des interlocuteurs divers selon les collectivités. *3 techniciens, 21 cadres et 2 élus ont été interrogés sur la marche de leur service. Les entretiens avec les techniciens et les élus ont trouvé place plutôt dans les communes et intercommunalité de petite taille, les entretiens avec les cadres dans les collectivités de grande taille.* Dans 4 communes, aucun entretien n'a pu être mené.

| Statut 2003 | Pas d'entretien | Technicien | Cadre | Elu | Cadre + Technicien | Cadre + Elu | Total |
|----------------------------|-----------------|------------|-------|-----|--------------------|-------------|-------|
| Commune | 4 | | 9 | | | 1 | 13 |
| Syndicat | | 1 | 3 | 1 | | | 6 |
| Communauté de communes | | 1 | 2 | | | | 3 |
| Communauté d'agglomération | | | 3 | | 1 | | 4 |
| Communauté urbaine | | | 2 | | | | 2 |
| Total | 4 | 2 | 19 | 1 | 1 | 1 | 28 |

Tableau 8. : Récapitulatif des interlocuteurs de l'enquête dans les collectivités

10 consultants des pôles Ingénierie et contrats et Finances et organisations locales de Service Public 2000 ont été sollicités au cours de 18 entretiens semi directifs et deux réunions de débat. Ces entretiens ont porté sur 20 collectivités. 8 collectivités n'ont pas pu faire l'objet d'un entretien consultant pour cause de turn-over du personnel de l'association.

4. 2. Le type des missions

Parmi les 39 missions étudiées :

- ♦ **la moitié (20) sont des missions de transition** (fin de contrat prévue ou provoquée et début de contrat) : calcul d'indemnité de résiliation, simulation de retour en régie, procédure de délégation de service public ou de passation de marché.
- ♦ l'autre moitié des missions (19) se situent en cours de contrat : inventaire, rédaction du rapport du maire, audit.

| | Inventaire | Rapport du maire | Audit et négociation | Indemnités de résiliation | Etude de mise en régie | DSP ou marché | Total |
|---------------------------|------------|------------------|----------------------|---------------------------|------------------------|---------------|-----------|
| Inventaire | 2 | | | | | | 2 |
| Rapport du maire | | 2 | | | | | 2 |
| Audit et négociation | | | 15 | | | | 15 |
| Indemnités de résiliation | | | | 3 | | | 3 |
| Etude de mise en régie | | | 3 | | 2 | | 5 |
| DSP ou marché | | | 4 | | 1 | 7 | 12 |
| Total | | | | | | | 39 |

Tableau 9. : Missions d'appui dans l'enquête

Les deux tiers des missions ont été réalisées en 2000-2001. Les missions conjointes eau et assainissement sont les missions les plus récentes. Elles sont menées la même année.

| Date | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | Total |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|------|-----------|
| Nombre de missions | 1 | 1 | 4 | 3 | 4 | 13 | 13 | 39 |

Tableau 10. : Date des missions d'appui dans l'enquête

Dans le panel étudié, les missions d'audit en cours de contrat sont réparties sur l'ensemble de la période étudiée ; les missions d'accompagnement de mise en concurrence se situent après 1996, les missions de fin de contrat (étude de mise en régie, résiliation) après 2000. Le recul de l'étude par rapport à la mission est donc un peu plus important sur les missions d'audit.

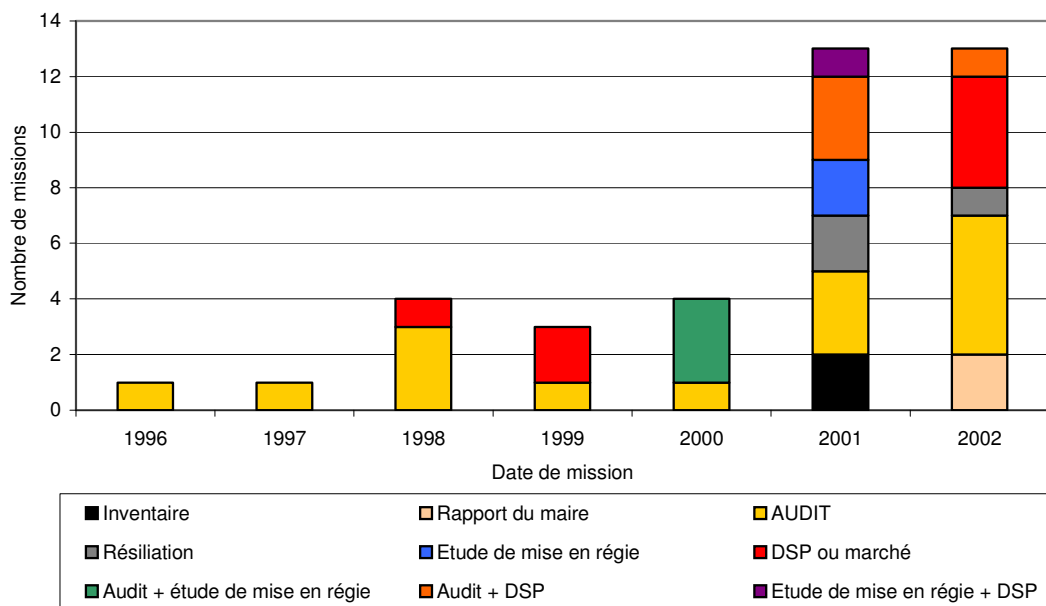


Figure 2. : Missions d'appui de l'enquête par année de réalisation

4. 3. Disponibilité des données

Les données anonymes sous Excel sont disponibles sur demande à l'auteur par le biais du Centre scientifique de gestion de l'Ecole des Mines de Paris.

| Eléments | Nb. | Remarques |
|----------------------------------|-----|---|
| Missions étudiées | 39 | 2 missions sur un même contrat |
| Contrats étudiés | 38 | |
| Collectivités étudiées | 28 | 10 collectivités avec 2 contrats étudiés |
| Entretiens menés en collectivité | 24 | Organisation interne connue |
| Suivi | 23 | Degré de suivi type attribué <u>aux collectivités</u> |
| Parcours contractuel | 30 | Parcours type attribué <u>aux contrats</u> |

Tableau 11. : Récapitulatif des éléments de l'enquête

5. Les limites de l'analyse

5. 1. La non-représentativité

La première limite du terrain d'observation est la représentativité limitée des contrats observés chez Service Public 2000. Ce sont par définition des contrats des clients de l'association, c'est-à-dire des collectivités moyennes, avec les moyens et le souhait de s'adjoindre un cabinet de conseil pour suivre et négocier leurs contrats. Ces collectivités ne sont pas représentatives de l'ensemble des collectivités délégantes – c'est un point qui m'a souvent été reproché par des interlocuteurs habitués aux études économiques de grande ampleur sur les contrats d'eau potable.

Rappelons que cette étude n'avait aucune visée statistique. Elle recherchait simplement un nombre suffisant de cas pour pouvoir ouvrir des pistes de réflexion étayées par des exemples ; elle ne cherche ni à avoir une vision exhaustive du milieu, ni à avoir une vision exhaustive des clients de l'association. C'est pourquoi nous avons constitué un panel d'une quarantaine de contrats et non un échantillon représentatif de contrats. Le choix des contrats entrants dans ce panel s'est fait avec le souci de diversifier les cas de figure, pour élargir le champ de la discussion.

5. 2. Des données recueillies a posteriori

La deuxième limite rencontrée tenait à la nature des données disponibles. Les missions réalisées au sein de l'association étaient limitées dans le temps, et restreintes à des moments clefs de la relation contractuelle : rédaction et signature initiale, analyse du compte-rendu annuel, audit et/ou renégociation en cours de contrat.

Les données recueillies à ce moment sur le rapport qualité-prix des services répondaient en partie à la question des dysfonctionnements rencontrés (question 1a). Ces données étaient en grande partie comparables, puisque structurées par les méthodes d'analyse de l'association. Elles en avaient aussi les inconvénients ; ces données étaient limitées au point de vue de l'association sur le rapport qualité-prix d'un service. Elles étaient aussi uniquement focalisées sur les devoirs contractuels du délégataire, au détriment de l'action des collectivités.

La question du mode de régulation sur le long terme était encore plus délicate à résoudre. Le contrat initial et les avenants, formalisés par les règles de rédaction juridiques et disponibles sur papier, permettaient de retracer l'historique du contrat. Les contrats se sont révélés extrêmement proches dans leur rédaction par périodes de signature, en raison de l'obligation de respecter des contrats-type. C'est un point qui n'a donc pas retenu notre attention plus avant. Les avenants fournissaient des informations sur le nombre de renégociations, leur objet, leurs causes. L'uniformité de la rédaction des avenants, en particulier pour les éléments préalables, nous a toutefois alertés sur la fidélité probablement limitée de la retranscription écrite sur la réalité des faits. Ce point est inhérent aux études historiques basées sur des documents juridiques.

Les négociations, moins formalisables, ne pouvaient être observées que ponctuellement, au moment de la mission de Service Public 2000 et/ou de l'étude. Le déroulement lui-même des négociations menées avec les consultants de l'association n'a pas été étudié pour deux raisons : la difficulté de prendre suffisamment de recul pour être à la fois acteur et observateur dans une négociation, et le souci de ne pas introduire de comparaison entre les pratiques des consultants. Pour le contexte de négociation nous avons eu recours à une hypothèse simplificatrice : la constance des facteurs de négociation observés dans le temps, sous réserve de vérifications de la validité de cette hypothèse dans la mesure du possible. Les collectivités ont été décrites avec assez de précision, mais non les délégataires, pour éviter une interprétation de l'étude en termes de stratégies commerciales d'une part, et en raison de l'impossibilité d'obtenir le point de vue de ces derniers du fait du positionnement de l'association d'autre part. Les trois entreprises délégataires principales ont été supposées avoir des structures et des pratiques de négociation assez similaires, ce qui constitue également une hypothèse forte.

5. 3. La non-simultanéité des histoires

La troisième et principale particularité de l'étude tient au décalage temporel entre les groupes de données recueillies.

L'équilibre des contrats et leur contexte de négociation sont évalués à un instant donné qui correspondait à une mission de Service Public 2000. Le déroulement des contrats est étudié à partir de leur signature à ce moment donné, situé autour de l'an 2000 - dans une fourchette d'un à deux ans selon les missions. Les contrats ont également des dates de signature et des durées très différentes, ce qui implique que la période d'observation s'étend de quelques années à 30 ans selon les contrats.

Les exploitations de données ont donc pu prendre en compte :

- ◆ Des croisements historiques à une même date donnée pour les contrats en cours à cette date, de façon à identifier des facteurs d'évolution exogènes aux contrats ;
- ◆ Des comparaisons entre les évolutions des contrats selon la durée écoulée depuis leur signature, de façon à identifier des facteurs d'évolution endogènes ;

Des groupes par âges de contrats se sont ainsi assez naturellement dessinés, réunissant parfois les deux types d'interprétation.

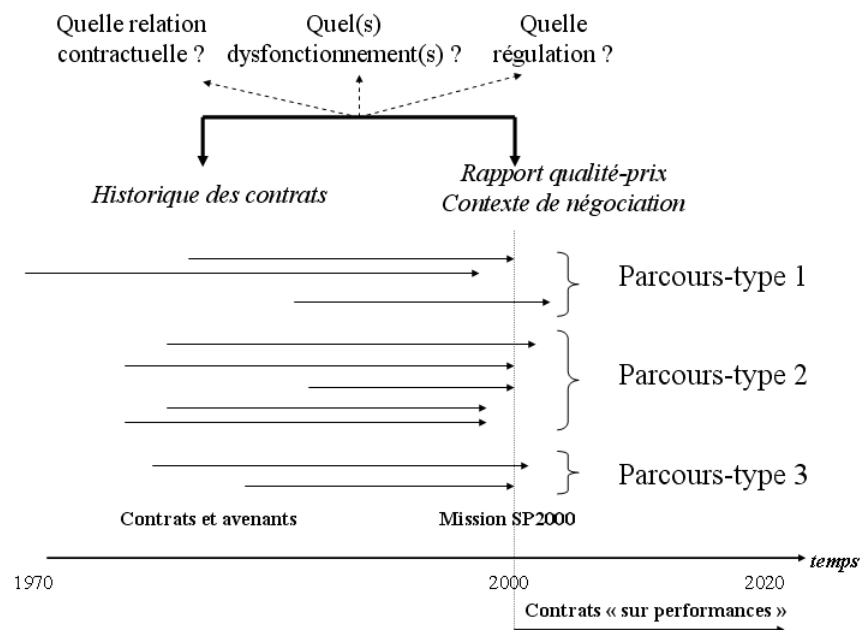


Figure 3. : Schéma de synthèse des tenants de l'étude

Cette non-simultanéité des histoires est la plus grande différence avec l'étude classique de l'évolution d'une population (Cyrulnik and Noël 1995). Elle a des conséquences importantes, heureusement sans incidence majeure dans le cas précis.

Toutes les données de l'étude ont pu être connues en un temps relativement court, ce qui était le but recherché, mais elles subissent peut-être une plus grande hétérogénéité liée à la reconstitution historique, alors que la grille d'analyse d'une étude longitudinale classique permet une plus grande comparabilité. Le risque d'une relecture a posteriori par les acteurs est ici en partie limité par l'appui sur des données écrites, sous réserve d'une retranscription fidèle aux faits.

En termes d'analyse, les liens de cause à effets sont établis avec beaucoup moins de précision, puisque la représentativité n'est pas assurée par le choix d'un échantillon représentatif au début d'une observation simultanée.

Par contre, la non-simultanéité des données permet de dissocier les analyses sur l'impact d'une occurrence extérieure ou de la durée de déroulement des contrats, ce que ne permettrait pas une étude simultanée.

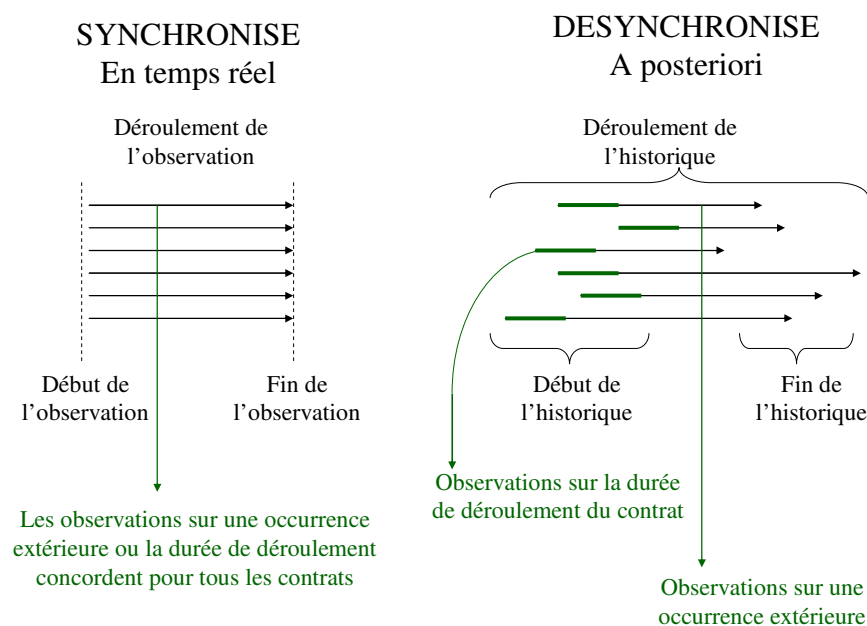


Figure 4. : Illustration de la désynchronisation des sources

**Partie 1 : L'entretien du
patrimoine des services
publics délégués : les
limites du partage des
responsabilités**

Chapitre 1. La spécificité et la pérennité technique des services d'eau et d'assainissement

Les services d'eau et d'assainissement sont avant tout marqués par une dimension technique prégnante. Avant d'aborder les aspects institutionnels de la gestion des installations, nous décrivons ici succinctement leur fonctionnement (§ 1) et les contraintes de leur maintien en état (§ 2).

1. Les installations et le fonctionnement des services d'eau et d'assainissement

1. 1. Le circuit urbain de l'eau

Les services urbains de l'eau sont confrontés à deux logiques complémentaires : l'approvisionnement en eau potable d'une part, l'évacuation des eaux usées d'autre part. Malgré les similarités entre un service d'eau et un service d'assainissement, il n'y a bouclage de ces deux aspects qu'au travers d'un cycle de l'eau élargi.

Le trajet de l'eau dans un service d'eau potable correspond à un trajet aller du milieu naturel vers l'utilisateur. Ce trajet passe par des installations dites de production, puis par un réseau de distribution. L'eau est prélevée par pompage dans le milieu naturel, soit en surface, soit en profondeur, puis traitée de façon à remplir les conditions sanitaires requises. On parle de traitement de l'eau potable et donc de station de traitement. L'eau potable est ensuite stockée, puis distribuée auprès de l'utilisateur par le biais d'un réseau de canalisations.

Au contraire, le trajet des eaux usées dans un service d'assainissement correspond à un trajet retour de l'utilisateur vers le milieu naturel. Après utilisation, les eaux usées sont soit collectées et épurées dans un système collectif, soit épurées sur place au moyen d'installations autonomes privées. Nous demeurerons ici dans les services publics

d'assainissement collectifs. Les eaux usées passent par un réseau de collecte des eaux usées, puis par une station d'épuration avant leur rejet dans un cours d'eau. On distingue deux types de réseaux d'épuration : les réseaux unitaires, où eaux usées et eaux pluviales sont acheminées de concert ; et les réseaux séparatifs, où les réseaux de collecte d'eaux usées d'une part et d'eaux pluviales d'autre part sont distincts. Un ensemble supplémentaire de déversoirs ou surverses d'orage peut être dédié à la gestion des eaux de pluies.

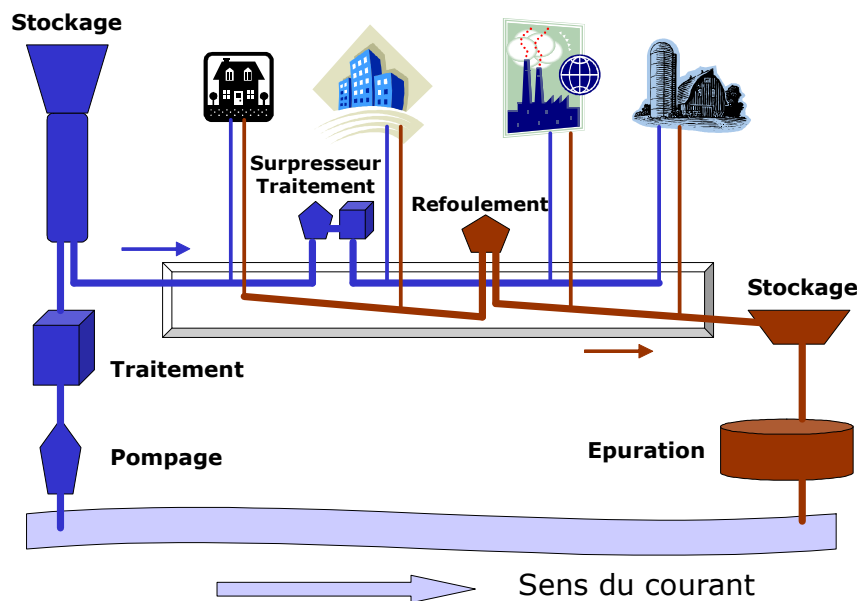


Figure 5. : Circuit de l'eau dans un service avec pompage de l'eau en surface et réseau d'assainissement unitaire

1. 2. Les réseaux de distribution d'eau potable et de collecte des eaux usées

1. 2. 1. La structure et la composition du réseau

Les canalisations principales

Les réseaux d'eau et d'assainissement sont à la fois la partie la plus importante des installations des services, et celle que l'on voit le moins. Un réseau correspond à un ensemble de canalisations enterrées. Le maillage principal du réseau suit généralement le circuit des routes et rues sur le territoire desservi, en dessous desquelles il se situe, sauf en milieu rural où il peut être amené à s'écarter.

Les canalisations d'eau potable se trouvent à quelques dizaines de centimètres sous le sol (40 cm à 60 cm de profondeur en moyenne environ). Dans un réseau de collecte d'eaux usées, les canalisations sont plutôt situées en dessous des canalisations d'eau potable, (60 cm à 1 m sous la chaussée), pour éviter d'éventuelles pollutions croisées. Mais la plupart du temps, le tracé des réseaux ne se superpose pas.

Les canalisations principales ont un diamètre compris entre 100 mm et 300 mm en moyenne. Le besoin en débit est plus important avant ramification et les canalisations de départ ont un plus gros diamètre que les canalisations en bout de réseau. Elles sont en fonte, en amiante ciment ou en matières plastiques (PVC par exemple) selon l'histoire du réseau.

On trouve ci-dessous l'exemple du réseau d'un syndicat d'eau potable. Il compte 381 kilomètres linéaires, répartis de la façon suivante par diamètre nominal (DN) :

| Adduction et distribution | Longueur (ml) | Adduction et distribution | Longueur (ml) |
|---------------------------|---------------|---------------------------|---------------|
| DN 400 et 450 | 4 760 | DN 150 | 46 428 |
| DN 350 | 3 778 | DN 125 | 1 842 |
| DN 300 | 10 713 | DN 100 | 92 055 |
| DN 250 | 9 422 | DN 80 | 57 829 |
| DN 200 | 24 519 | DN < 80 | 129 000 |

La pose des canalisations représente des travaux importants. Elle mobilise du matériel de travaux publics. La préparation de la tranchée et le raccordement des canalisations, demandent de la précision pour que le réseau soit étanche et durable. Ces travaux sont multipliés par autant de services publics, car les canalisations ne sont pas couplées avec d'autres installations (cables téléphoniques, électriques, gaz), bien que des réflexions aient été menées sur le sujet.

Les principes de circulation des eaux

Dans un réseau de distribution d'eau potable, le réseau en fonctionnement est sous pression, c'est-à-dire que les canalisations sont « pleines ». La circulation de l'eau se fait grâce à la différence de pression entre le début du circuit, où un réservoir de tête de circuit maintient une pression constante supérieure à la pression atmosphérique (environ 4 fois la pression atmosphérique), et le robinet de l'utilisateur, qui crée un appel par dépression à l'ouverture. Des installations intermédiaires (surpresseurs, ouvrages de reprise, stabilisateurs ou réducteurs de pression) peuvent être utilisées pour maintenir, augmenter ou limiter la pression dans les réseaux, notamment en terrain accidenté.

Les installations du Syndicat précité comprennent ainsi 5 stations de reprise intermédiaires et 1 surpresseur.

| Station de reprise | Origine de l'eau | Taille du réservoir | Volume refoulé | Pompes |
|--------------------|------------------|----------------------|------------------------------------|---|
| RS | R | 2 000 m ³ | 150 000 m ³ à 100 m HMT | 2 groupes à 75 m ³ /h à 40 m HMT 2 groupes à 20 m ³ /h à 130 m HMT |
| RR | RS | 500 m ³ | 100 000 m ³ à 170 m HMT | 2 groupes à 100 m ³ /h à 172 m HMT |
| RC | RS | 1 000 m ³ | 80 000 m ³ | 2 groupes à 70 m ³ /h à 220 m HMT |
| RB | Réservoir | 500 m ³ | 150 000 m ³ à 200 m HMT | 2 groupes à 55 m ³ /h à 200 m HMT |
| RSB | Réservoir | 250 m ³ | 70 000 m ³ à 70 m HM | 1 groupe à 19 m ³ /h à 70 m HMT 1 groupe à 24 m ³ /h à 70 m HMT |
| Surpresseur | | | | 3 groupes à 16 m ³ /h à 54 m HMT |

A l'opposé, les canalisations du réseau d'assainissement ne sont pas sous pression. La circulation des eaux usées collectées se fait uniquement par gravité. C'est pourquoi des postes de refoulement intermédiaires peuvent être mis en place pour rétablir une pente suffisante des canalisations.

1. 2. 2. Le raccordement des usagers au réseau

Les branchements secondaires

Les usagers sont raccordés au réseau principal par des canalisations plus petites (15 à 20 mm de diamètre pour un usager domestique), appelés « branchements » secondaires. Ces branchements s'organisent traditionnellement en arrête de poisson entre les habitations et le réseau principal. Un premier branchement raccordé au réseau d'eau potable amène l'eau jusqu'au bâtiment, un second branchement raccordé au réseau d'eaux usées évacue les eaux usées. Dans le cas des réseaux séparatifs, un troisième branchement achemine les eaux de pluie jusqu'au réseau d'eaux pluviales. Le raccordement se fait au niveau du réseau principal par un piquage du branchement dans le réseau et un collier de serrage.

Les branchements ont une longueur moyenne de 5 à 10 m². Une partie de ces branchements est située sous la voirie, une partie est située dans la propriété de l'utilisateur, par exemple dans son jardin. En théorie, c'est le compteur qui distingue la partie publique du branchement de la partie privée. Cependant, seul le contrat fait foi dans les cas litigieux, comme un compteur placé dans une maison et non à la limite de propriété, ou des compteurs individuels dans les immeubles par exemple.

Bien entendu, les branchements présentent des caractéristiques différentes selon la catégorie d'utilisateurs desservis : utilisateurs domestiques, utilisateurs agricoles, utilisateurs industriels. Dans les services d'eau potable, les branchements des industriels sont fréquemment destinés à la lutte contre l'incendie et ont un fort diamètre pour très peu de consommations. La lutte contre l'incendie est d'ailleurs une exigence sur l'ensemble du réseau d'eau potable, et les bouches d'incendie publiques lui sont raccordées. Quant aux industriels raccordés au réseau d'eaux usées, ils ont en théorie une convention avec le service, pour fixer le type d'effluents qu'ils sont autorisés à rejeter et les modalités financières correspondantes.

² Pour l'eau potable, les branchements en plomb sont amenés à disparaître d'ici 2010 en application des récentes directives européennes (lutte contre le saturnisme). Les branchements en PVC à joints collés sont plus fragiles.

Les impacts de la densité de branchement

Les volumes consommés par les usagers du service d'eau potable sont comptabilisés au niveau d'un compteur. Pour des raisons pratiques, c'est cette même consommation qui sert de base à la facturation des volumes épurés. Selon les cas de figure, le compteur peut appartenir à l'utilisateur (cas anciens), au délégataire (contrats de délégation actuels) ou à la collectivité (cas souhaitable aujourd'hui). Pour les immeubles, un seul branchement et un seul compteur pour tous les habitants étaient la règle générale jusqu'à peu. La loi introduit aujourd'hui les compteurs divisionnaires pour les différents habitants d'un même immeuble.

Mais toute l'eau mise en distribution ne fait pas l'objet d'une facturation. C'est au niveau du raccordement des branchements au réseau principal que l'on trouve le plus grand nombre de fuites. Dans le cas où le réseau dans son ensemble n'est pas étanche (présence de fuites ou d'entrées d'eaux parasites, branchements non conformes), il y a des conséquences d'ordre sanitaire, environnemental et/ou économique (Cf. Tableau 12. :). Certains réseaux d'eau potable comprennent des vannes et des compteurs de sectorisation qui permettent d'isoler des parties du réseau et facilitent la recherche de fuites (Cf. 2. 3. 1.).

Il découle de ces deux remarques que la densité de branchement est primordiale pour caractériser un service d'eau ou d'assainissement. Elle permet d'appréhender la qualité du réseau. Il y a proportionnellement moins de fuites dans les réseaux ruraux où les branchements sont espacés. C'est aussi un indicateur du poids financier des investissements ramené à l'utilisateur - un réseau qui dessert peu d'utilisateurs fait peser sur chacun d'eux une charge financière plus lourde qu'un réseau dense.

La densité de branchement est de 34 mètres linéaires (ml) entre branchements au Syndicat, soit la densité d'un milieu très rural.

| Branchements | Nombre | Longueur (ml) | Longueur/branchement (ml) |
|--------------|--------|---------------|---------------------------|
| DN 15/20 | 9 917 | 51 200 | 5 |
| DN 25/35 | 733 | 4 691 | 6 |
| DN 40 | 33 | 226 | 7 |
| DN > 40 | 172 | 1 061 | 6 |
| Total | 10 855 | 57 178 | 5 |

| | Eau potable | Assainissement |
|---|---|--|
| Fonctionnement usuel (pression intérieure du réseau supérieure à la pression externe) | Présence de fuites : les conséquences sont environnementales (il y a un prélèvement dans le milieu supérieur au prélèvement strictement nécessaire) et économique (l'eau a été pompée et traitée en vain) | Présence de fuites : les conséquences sont environnementales, il y a pollution de la nappe phréatique locale |
| Nappe phréatique en charge (pression extérieure supérieure à la pression interne du réseau) Cas de grosses précipitations | Entrée très exceptionnelle d'eau de la nappe phréatique dans le réseau : les conséquences sont sanitaires car cette eau n'a pas été traitée et ne présente pas les garanties sanitaires requises | Entrée dans le réseau d'eaux claires parasites en plus ou moins grande quantité (effet renforcé par les branchements inadéquats, par exemple les gouttières, sur le réseau et la présence d'un réseau unitaire) ; les conséquences sont environnementales mais se situent cette fois au niveau de l'épuration des eaux usées. L'épuration des eaux usées se fait moins bien dans un milieu dilué ; les rejets sont plus importants en quantité, moins bien traités, voire pas du tout (volumes rejetés sans passage par la station d'épuration) ; le fonctionnement de la station d'épuration est perturbé après l'incident car les agents épurateurs chimiques ou biologiques ont été dilués et en partie rejetés au milieu naturel avec les eaux épurées. |

Tableau 12. : Conséquences prévisibles des réseaux fuyards

1. 3. Les stations de traitement et d'épuration

Les stations de traitement de l'eau potable, d'épuration des eaux usées, les ouvrages de stockage, de surpression et les postes de relèvement constituent « la partie émergée de l'iceberg » dans les services d'eau et d'assainissement. Il s'agit d'installations comprenant des bâtiments, des installations « en dur » (réservoirs, cuves, puits, etc.), mais aussi de nombreuses canalisations et instruments de robinetteries (vannes, clapets anti-retour, compteurs, ballons anti-bélier, etc.) et enfin des installations électriques et mécaniques conséquentes (pompes, instruments de dosage, agitateurs, instruments de mesure et de télégestion, presses à boues, armoires électriques, etc.)

1. 3. 1. Les étapes du traitement de l'eau potable : le captage, le traitement, le stockage

L'origine de la ressource et sa protection

Dans un service d'eau potable, les ouvrages de captage sont plus ou moins sophistiqués selon qu'il s'agit d'un captage d'eau souterraine ou d'eau de surface. Les forages, aussi appelés puits, comprennent des ouvrages de génie civil et des pompes, plus ou moins puissantes selon la hauteur d'élévation de l'eau. Dans le cas d'un captage d'eaux de surface, une première partie du transfert de l'eau jusqu'aux réservoirs peut se faire par simple gravité.

Pour assurer à l'eau une bonne qualité, des périmètres de protection sont mis en place autour des captages. Les activités à risque (pollution constante et accidentelle : élevage, industries, routes, chemin de fer) sont bannis ou réduits dans ces périmètres.

Le traitement de l'eau

Le niveau du traitement est fonction de la qualité initiale de l'eau et de la taille du service. Il s'agit d'éliminer de l'eau les agents pathogènes (les bactéries, comme E. Coli par exemple), mais aussi les produits chimiques (pesticides, polluants divers). Dans les grosses collectivités dont la ressource est superficielle, le traitement fait appel à des agents biologiques (bactéries) ou chimiques (ozone, chlore). Pour accélérer le processus, des coagulants (iode, sulfate d'alumine, permanganate de potassium ou sulfate ferreux, chlore) sont injectés aux eaux à traiter après décantation. Ces eaux sont ensuite filtrées par un film biologique sur sable ou par filtration sur charbon.

Les techniques les plus modernes utilisent la nanofiltration, avec des procédés issus de l'industrie laitière.

L'eau est enfin stérilisée à l'ozone ou au chlore (Pezon 2000). Le chlore injecté dans l'eau permet la stérilisation immédiate et assure le maintien de la bonne qualité sanitaire de l'eau durant son séjour dans le réseau. Dans les collectivités où la ressource est saine, le traitement peut se limiter à cette chloration. Des postes de chloration intermédiaires peuvent le cas échéant être installés sur le réseau pour maintenir la qualité de l'eau sans trop chlorer à la mise en distribution.

Le stockage et la sécurité de l'approvisionnement

Après traitement, l'eau est stockée avant sa distribution. Les réservoirs sont des cuves surélevées ou enterrées, mais ils se situent toujours en hauteur par rapport au réseau de distribution. L'idéal est que leur contenance assure au service au moins une journée de fonctionnement en cas d'incident.

Les installations du service du Syndicat comprennent quatre sources d'approvisionnement et de production, deux en eaux de surface (P et R) et deux en eaux souterraines (V et S). Le service compte 22 réservoirs qui assurent au service une journée d'approvisionnement au moins.

| Point de production | Eau | Process |
|----------------------------|----------------|--|
| P | Surface | Dégrillage et exhaure Floculation et décantation Filtration sur sable (lavage à commande manuelle) Refolement |
| R | Surface | Exhaure Traitement par poly phosphates pour abaisser le pH Chloration gazeuse / Refoulement |
| V | Forage | Forage / Refoulement Chloration en ligne |
| S | Forage | Forage artésien Refolement et stockage Chloration en ligne |

1. 3. 2. L'épuration des eaux usées

Après utilisation, les eaux usées sont épurées avant leur rejet dans un cours d'eau. L'épuration consiste à débarrasser les eaux usées des éléments physiques, organiques et chimiques polluants dont elles sont chargées après utilisation. En dehors des installations dédiées aux eaux pluviales, comme les bassins de décantation, les ouvrages d'épuration peuvent être de plusieurs types.

Les ouvrages classiques

Les ouvrages classiques comprennent une étape d'épuration physique. Une grille collecte les déchets divers tombés dans le réseau – c'est le dégrillage. Puis les sables et les graisses sont séparés des eaux usées par décantation.

L'épuration des éléments chimiques et organiques fait ensuite appel à des procédés chimiques et biologiques. Le principe consiste toujours à favoriser la rencontre entre les agents épurateurs (bactéries) et les éléments à éliminer. Les techniques reposent sur la densification des effluents par une floculation chimique, la multiplication des surfaces de contact (lamelles), et l'activation de l'activité biologique par un milieu aérobie ou anaérobie. Une dernière étape - la clarification - permet de séparer les résidus de l'eau épurée. Le résidu est ce qu'on appelle les boues d'épuration.

Les eaux usées et boues circulent selon des circuits complexes dans un ensemble de bassins et de cuves, de façon à assurer à la fois l'épuration des eaux et le maintien dans les installations des agents bactériens épurateurs. Les dilutions dues à l'entrée massive d'eaux pluviales perturbent le fonctionnement du système, car elles entraînent un départ massif d'agents épurateurs au milieu récepteur (Cf. Tableau 12. :).

Les lagunes

En milieu rural, où de grandes surfaces sont disponibles, il existe des systèmes plus simples, basé sur une épuration naturelle, la lagune, ou l'épandage sur un lit de roseaux ou de galets. Dans ce cas, la circulation de l'eau se fait sur une faible épaisseur et une grande surface, à petite vitesse. L'épuration est assurée par l'action conjointe de bactéries, de végétaux et de l'activation solaire.

Le traitement des boues

Les résidus d'épuration (produits de dégrillage, graisses, sables, boues) sont stockés dans des installations intermédiaires, les silos à boues par exemple. Le volume des boues peut être réduit avant le stockage par dessiccation, ou à l'aide de presses à boues. Les déchets sont enfin mis en décharge, incinérés, retraités, ou épandus selon leur nature et les filières de traitement disponibles. Ce dernier point est un enjeu majeur du service d'assainissement. Il représente une charge importante (environ 15 % des charges du service).

1. 4. Des installations très spécifiques

Cette présentation schématique des installations ne doit pas cacher la très grande disparité des services d'eau et d'assainissement. Les installations des services sont extrêmement contingentes de leur localisation.

♦ **Les choix techniques dépendent de l'origine et de la qualité de la ressource pour l'eau potable.** (Pezon 2000) établit une distinction claire entre les services d'eau à ressource souterraine et les services d'eau à ressource de surface. Le traitement de l'eau est plus poussé dans les services où l'eau est pompée en rivière que dans les services qui recourent à une nappe phréatique. Les répercussions de ces choix s'étendent également au mode de gestion ou à l'économie du service. De même, l'épuration est plus poussée en présence d'un milieu récepteur fragile. Il peut s'agir par exemple d'un cours d'eau dont la qualité est déjà compromise, ou d'un rû dont le débit est trop faible en été.

♦ **Les réseaux sont ancrés dans le sol ;** ils ne peuvent en être démontés, sauf à mobiliser des coûts aberrants. La nature géologique du sol est un critère de choix technique ; par exemple, l'assainissement collectif sera favorisé sur l'assainissement autonome ou non selon la nature du substrat. Les matériaux mobilisés – principalement des tronçons de canalisation - sont différents dans leur composition selon les choix historiques des services. Ils sont semblables dans leur forme individuelle - un cylindre. C'est leur assemblage qui varie. Cet assemblage est fonction de la conformation des rues, du relief, de la densité d'habitation de la localité. Le réseau d'un service de montagne est différent d'un réseau de plaine ; le réseau d'un bocage avec habitat dispersé est différent du réseau d'un habitat groupé.

♦ Ces différences ne sont pas que de pure forme. **Elles ont des incidences réelles sur le fonctionnement du service.** Pour un service d'eau potable, la qualité bactériologique de l'eau au robinet de l'utilisateur peut par exemple être affectée par l'équilibre entre la chloration initiale et le temps de séjour de l'eau dans les canalisations. Or, ce temps de séjour est fonction de la forme du réseau et des quantités d'eau appelées par les utilisateurs en différents points du réseau. On voit que les habitudes de consommation des habitants ne sont pas neutres dans ce cas. Par ailleurs, la qualité de l'eau et la durée de vie des installations sont liées à la présence d'un biofilm à l'intérieur des canalisations (Cf. 2. 1. 1.). L'équilibre du biofilm varie selon le matériau de la canalisation, le débit qui transite, la nature de l'eau. En bord de mer, la salinité ambiante peut jouer un rôle sur la durée de vie et le choix des installations. On pourrait ainsi multiplier les exemples.

Les installations de chaque service sont donc uniques dans leur composition, leur forme et leur fonctionnement. Leur spécificité se décline sur trois des dimensions définies par (Williamson 1994) : la spécificité de site, la spécificité physique, la spécificité d'utilisation. Les installations sont exclusivement dédiées au service.

2. Le maintien en état des installations dans les services d'eau

Les installations spécifiques des services d'eau et d'assainissement sont tenues de respecter des contraintes spécifiques aux services publics. Il s'agit d'assurer la pérennité du service et son adaptabilité permanente (Cf. Chapitre 10. 2. 1.). Nous allons voir que les choix d'entretien et de maintenance ne sont pas simples. Mais auparavant, il convient de comprendre comment les installations évoluent dans le temps. Nous nous restreignons ici à l'exemple des réseaux d'eau potable pour sa force illustrative.

2. 1. Les difficultés d'appréciation de l'usure des installations

2. 1. 1. Les facteurs d'usure du réseau

La corrosion des canalisations

L'usure des canalisations des réseaux d'eau et d'assainissement se fait surtout par corrosion. Il s'agit d'une dégradation chimique du matériau de la canalisation. Cette corrosion survient à l'intérieur et/ou à l'extérieur de la canalisation.

La corrosion interne

La corrosion interne toucherait 25 % à 50 % des canalisations, surtout les plus anciennes (Ajuste, Berland et al. 2004). Le matériau de la canalisation réagit avec les eaux qu'il transporte, ce qui fragilise la canalisation. Les dépôts et les incrustations qui résultent de cette dégradation peuvent atteindre des niveaux importants, voire boucher la canalisation. La corrosion dépend de l'agressivité des eaux qui transitent, de leur concentration en calcaire incrustant, en argile, en fer ou en manganèse. Elle se produit notamment dans les endroits où l'eau stagne, par exemple en extrémité de réseau, dans les branches en antenne, ou dans les services à population saisonnière.

Le bio film

Par ailleurs, un biofilm se développe sur la paroi interne des canalisations. Le biofilm est une pellicule hétérogène formée à partir de micro-organismes non pathogènes pour l'homme, présents dans le réseau et de leurs sécrétions. Il contient aussi des dépôts inorganiques, comme les sédiments, ou les produits de corrosion. C'est un écosystème vivant, et son activité peut aggraver la corrosion.

De plus, le biofilm peut entraîner des problèmes sanitaires dans les réseaux d'eau potable. Il consomme en effet le chlore, avec deux conséquences prévisibles : le développement de bactéries pathogènes dans l'eau ; et la formation de composés organochlorés toxiques. Des bactéries modifient alors par leur métabolisme la composition des composés azotés de l'eau, avec un risque de dépassement des normes pour les nitrites. Le biofilm favorise aussi la présence de macroorganismes brouteurs visibles à l'oeil nu, le relargage de débris organiques. Il génère des problèmes de goût, d'odeurs, de coloration, de particules en suspension et ce jusqu'au robinet de l'utilisateur.

La corrosion externe

La corrosion externe résulte pour sa part de l'interaction entre la canalisation et le milieu environnant. L'agressivité naturelle du sol, ou la présence de produits corrosifs, y jouent un rôle. Les échanges d'ions, surtout en présence de canalisations et/ou de joints métalliques, sont stimulés par la présence d'installations électriques proches. La présence d'eau dans le sol, soit du fait de la structure de celui-ci, soit du fait de la présence de nappes phréatiques, favorise également la corrosion externe. Un mauvais choix de matériau, un défaut de revêtement ou de structure des canalisations sont des facteurs aggravants.

Les fuites et les ruptures

Les fuites et les ruptures proprement dites sont à la fois le résultat de la corrosion des canalisations et de facteurs mécaniques. Les mouvements de sol, par le passage de poids lourds, la pose d'autres réseaux ou des travaux de voirie, déstabilisent les canalisations. Les grandes différences de température entraînent des efforts de contraction - dilatation des conduites. Les variations de pression fatiguent les canalisations, que ce soit la pression extérieure du gel sur la canalisation, ou la pression intérieure du fait d'une variation brutale de débit - appelée coup de bélier. C'est pourquoi il est aussi important d'adapter le dimensionnement des installations au fonctionnement du service. Enfin, la qualité de la pose de la conduite est prépondérante dans la prévention de défaillances ultérieures du réseau.

Pour les services d'eau potable, les dégradations ponctuelles ou récurrentes peuvent entraîner des risques sanitaires, des ruptures, des percements, des fuites, etc. La perte par les fuites de volumes d'eau pompée et traitée a un impact direct sur l'économie du service (Cf. 1. 2. 2.). Pour les services d'assainissement, les répercussions de coûts sont moindres, car la facturation est basée sur le volume d'eau potable consommé. Mais les fuites ont un impact sur l'environnement.

On retrouve alors pour les réseaux les trois effets conjoints de l'usure : la diminution de la productivité physique des équipements, l'abaissement de la qualité de leurs produits, et l'accroissement des coûts d'entretien et de réparation nécessaires à leur maintien en activité (Fauquert 2003). Aussi est-il important d'y faire face.

2. 1. 2. Les méthodes d'évaluation de l'état du patrimoine

Or, l'état d'un réseau enterré, par nature inaccessible, ne peut être appréhendé que par des méthodes indirectes. Une bonne connaissance des installations est un préalable au diagnostic.

La difficile collecte des informations de base

En théorie, il existe de nombreux outils permettant de structurer cette connaissance (Ajuste, Berland et al. 2004). Sur le plan général au 1/25 000° ou au 1/10 000°, figurent le diamètre, le matériau des conduites, le descriptif des équipements et des appareils liés au fonctionnement du réseau (réservoirs, vannes, appareils de régulation, ventouses, purges, bouches et poteaux d'incendie), et les cotes altimétriques du terrain. Les plans détaillés à l'échelle du cadastre donnent des détails plus fins, comme les positions respectives des accessoires, des branchements, ou des autres réseaux urbains (gaz, électricité, téléphone, etc.). Des informations plus qualitatives peuvent être complétées au fur et à mesure des interventions (Cf. Tableau 13. :). L'ensemble de ces données tend à être intégré dans une base de données informatique, voire à être couplé à un système d'information géographique (SIG).

| Conduite | Intervention |
|---|--|
| Diamètre (intérieur, extérieur), profondeur, linéaire, matériau, date de pose, emplacement, localisation et accessoires Etat et type de protection interne/externe, type de joints | Origine de l'intervention : Plainte et motif, recherche de fuite Localisation de la défaillance : conduite, robinetterie, fontainerie, branchement Type de défaillance : fissures, casse nette, déboîtement, joint |
| Environnement | Cause prématurée de la défaillance : corrosion, mouvement de terrain, suppression Conséquences de la défaillance : coûts indirects liés à la restriction d'eau ou aux dommages éventuels (durée de l'intervention, pertes en eau, nombre d'abonnés touchés, coût) |
| Lit de pose Nature du terrain et état du sol Trafic routier Autres conduites à proximité | |

Tableau 13. : Paramètres physiques et environnementaux d'une conduite (D'après (Ajuste, Berland et al. 2004))

Dans les faits, les informations de base sur l'âge, la localisation, la constitution des réseaux ne sont pas toujours disponibles, surtout dans les services les plus anciens. Les gestionnaires des réseaux les reconstituent peu à peu, au fur et à mesure des interventions sur réseau.

Le recours à des indicateurs de performance

Les indicateurs liés aux fuites

En l'absence de ces données de base, l'état des installations est appréhendé par des indicateurs beaucoup plus généraux (Guérin-Schneider 2001), qui se rapportent aux fuites : le rendement du réseau et l'indice linéaire de pertes, et dans une moindre mesure l'indice linéaire de réparations pour fuite ou rupture. Les fuites comprennent les fuites sur les canalisations principales et les fuites sur les branchements, au niveau du piquage au raccord du branchement et de la conduite principale. Les volumes de pertes, fuites et rupture confondues, sont estimés par la différence entre les volumes mis en distribution et les volumes consommés par les usagers (Cf. Figure 6. :).

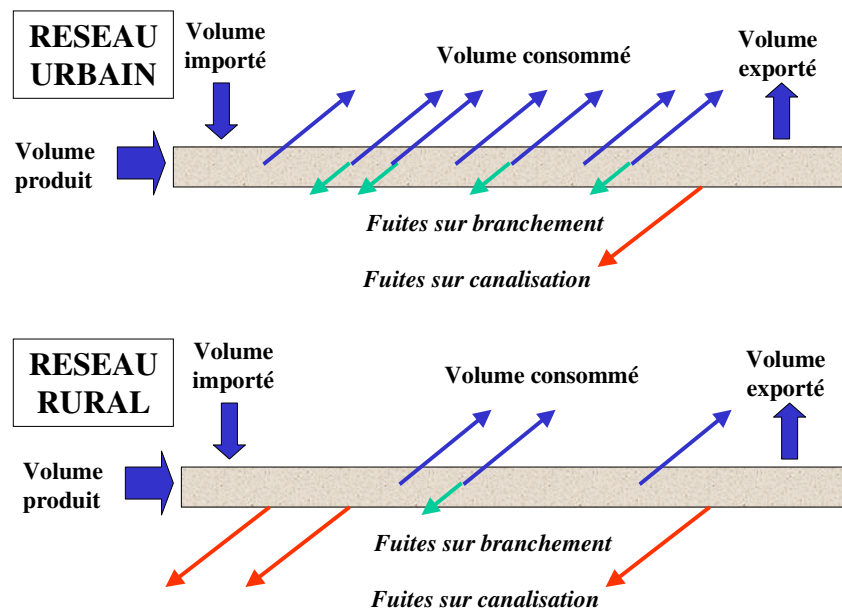


Figure 6. : Calcul des pertes et nature des fuites (D'après (Guérin-Schneider 2001))

Le rendement est un indicateur usuel en France. Il établit le rapport entre les volumes consommés et les volumes mis en distribution. Le rendement est un bon indicateur environnemental. Il traduit la mesure dans laquelle la ressource en eau mobilisée est effectivement utilisée. C'est également un bon indicateur économique du service. Il représente le rapport entre les volumes facturés et les volumes produits. La facturation des volumes consommés doit permettre de couvrir les coûts de production des volumes mis en distribution. Plus le rendement est faible, plus le prix au mètre cube s'éloigne du coût de production stricto sensu.

Dans l'indice linéaire de pertes, le volume de pertes est ramené à la longueur du réseau, ce qui permet de s'affranchir des volumes consommés. En effet, comme le réseau d'eau potable est en charge, les fuites sont les mêmes quelle que soit la consommation. Le volume des fuites dépend uniquement de l'état et de la pression interne du réseau. Cela donne une meilleure appréciation de l'état du réseau. La valeur de l'indice linéaire de pertes est jugée différemment en milieu rural, où ce sont les fuites sur canalisations qui sont plus nombreuses et en milieu urbain, où ce sont les fuites sur branchements qui sont plus nombreuses.

Les indicateurs liés aux incidents

Les réclamations récurrentes des usagers sur la pression, la qualité de l'eau, ou des analyses déficientes pour la qualité de l'eau potable distribuée donnent aussi des indications sur l'état d'usure du réseau. Les incidents imprévus, comme les interruptions de service non programmées pour l'eau potable ou les débordements d'effluents chez les particuliers pour l'assainissement, sont également un indicateur d'usure. Les interventions sur le réseau, prévues et imprévues, sont comptabilisées et analysées. On a recours aux indicateurs décrits ci-dessous.

| Domaine | Eau potable | Assainissement |
|---|---|--|
| Service au client | Réclamation récurrente | Réclamation récurrente |
| Qualité d'exploitation | Taux de conformité des analyses | Taux de bilans de rejet conformes Dysfonctionnement majeur de la station |
| | Indice linéaire de pertes | Taux d'eau parasites |
| | Rendement | |
| | Taux d'interruptions non programmées | Taux d'arrêt de fonctionnement des postes de relèvements Taux de débordements d'effluents |
| Renouvellement et pérennité du patrimoine | Indice linéaire de réparations pour fuite ou rupture Taux physique de renouvellement | Taux d'obstructions Taux d'hydro curage |
| | | Indice linéaire de réparations pour fuite ou rupture Taux physique de renouvellement |

Tableau 14. : Indicateurs de performance des services d'eau et d'assainissement (D'après (Guérin-Schneider 2001))

Des investigations physiques en complément d'information

Enfin, des mesures qualitatives sur des prélèvements d'eau caractérisent plus finement la corrosion interne. On peut préciser les origines de cette corrosion par des investigations complémentaires sur des échantillons de canalisation. Pour anticiper un risque de rupture dans le temps et prendre les mesures préventives nécessaires, on recourt à un examen métallographique, une mesure d'épaisseur et une analyse de la vitesse de corrosion. Pour la corrosion externe, des mesures de potentiel de la conduite sont combinées à une étude géoélectrique. Ces mesures supposent un savoir-faire spécialisé.

| Type de prélèvement | Faible débit | Fort débit |
|--|---|---|
| Paramètres physico-chimiques et bactériologiques | PH Conductivité Oxygène Turbidité Matières en suspension Dureté (TH) Fer Manganèse Chlore libre et total Coliformes E Coli | Turbidité Matières en suspension Dureté (TH) Fer Manganèse Coliformes E Coli |

Tableau 15. : Paramètres analysés lors de la mise en œuvre de la démarche Aquadiag (Source (Ajuste, Berland et al. 2004))

2. 2. Les arbitrages techniques du maintien en état des installations

La connaissance de l'état du patrimoine est en perpétuelle évolution, entre les données issues du fonctionnement courant du service et les études de plus grande ampleur qui reconstituent l'historique des installations ou recourent à des prélèvements ponctuels. Nous n'avons étudié que le cas des services d'eau, mais les services d'assainissement sont dans une logique comparable. Les choix de maintenance se font en fonction de l'acquisition de ces données sur l'état des installations. Ils ont pour but d'assurer au service un fonctionnement pérenne et régulier.

2. 2. 1. Les opérations de base de la maintenance

La maintenance des installations relève d'un équilibre entre deux actions : l'entretien et le renouvellement des installations. L'entretien recouvre toutes les actions qui maintiennent une installation en état ; le renouvellement correspond au remplacement d'une installation soit trop usée, soit obsolète. Certains équipements sont en effet rendus inutiles au vu des évolutions techniques avant usure complète.

Dans les services d'eau et d'assainissement, les évolutions techniques sont d'autant plus importantes que les normes sanitaires et environnementales sont en perpétuel remaniement. Il n'est d'ailleurs pas toujours possible de distinguer laquelle, de la norme ou de la technique, précède l'autre, tant les lobbys ont d'impact sur l'évolution législative (Cf. Chapitre 10. 2. 1.).

On distingue le renouvellement à l'identique, du renouvellement évolutif. Le renouvellement évolutif intègre de nouveaux choix techniques, de façon à faire bénéficier les usagers des techniques existantes les plus adaptées à leur situation.

2. 2. 2. Les critères du renouvellement curatif ou préventif des installations

Les motifs de renouvellement sont donc variés. Ils intègrent les critères de choix suivants (Ajuste, Berland et al. 2004) :

- ◆ La dégradation de la qualité de l'eau par le réseau ;
- ◆ La dégradation visible de la conduite ;
- ◆ Les plaintes des abonnés pour insuffisance de pression ou mauvaise qualité de l'eau ;
- ◆ La sensibilité des consommateurs à une interruption de la fourniture d'eau ;
- ◆ L'augmentation du nombre de fuites, déterminé en comptabilisant le nombre de fuites réparées par an ramené au linéaire de canalisations ;
- ◆ Les risques de dommages liés aux fuites, notamment les dégâts créés par l'eau de fuite ou les nuisances engendrées par une interruption de service non programmée pour les abonnés (hôpitaux, industries, etc.) ;
- ◆ L'évolution des besoins des usagers ;
- ◆ L'évolution de la réglementation (matériaux, qualité de l'eau) ;
- ◆ La pose d'un autre réseau (gaz, électricité, téléphone, câble) à proximité. Le renouvellement paraît opportun si la conduite en place est en mauvais état ou très âgée, si l'indice de réparation est important, par souci de sécurité ;
- ◆ Les travaux de voirie s'ils sont associés à d'autres éléments comme la fragilité de conduites anciennes avec un risque de rupture dans le cadre du chantier, un indice de réparation de fuites important, une position délicate de la conduite par rapport à la nouvelle voirie, une interdiction de rouvrir sur une chaussée neuve, une incertitude sur des besoins futurs.

Des systèmes experts tentent d'intégrer l'ensemble de ces dimensions pour aider les gestionnaires de réseaux à programmer le renouvellement de leurs infrastructures.

L'enjeu est la réhabilitation de la bonne conduite au bon moment avec la bonne méthode de façon à garantir un coût minimal et éviter les défaillances et les casses. Les modèles basent les hypothèses de vieillissement des équipements et les probabilités de défaillance sur la nature de l'environnement de la canalisation et l'analyse du fonctionnement hydraulique du réseau. D'autres outils d'aide à la décision se fondent sur l'analyse de la qualité de l'eau. Les informations recueillies à fort, puis à faible débit, renseignent sur la localisation d'un encrassement ou d'une corrosion dans les conduites. Le retour d'information sur la performance et les défaillances du réseau alimentent ces modèles. C'est pourquoi les systèmes experts génèrent également une réflexion sur l'organisation des circuits d'information et les outils supports de données. *On voit combien, dans un contexte où les données les plus basiques, comme les plans de réseaux manquent, ces systèmes peuvent s'avérer ambitieux (Cf. Chapitre 10. 3. 2.).*

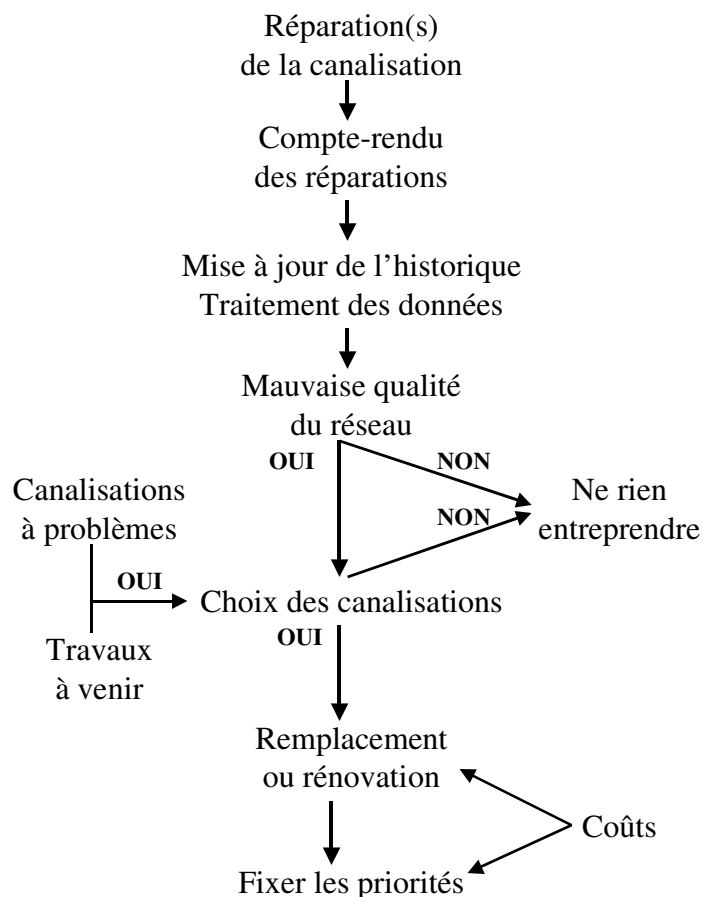


Figure 7. : Démarche employée dans le cadre de l'approche curative (D'après Eisenbeis 1996)

2. 2. 3. L'arbitrage entre entretien et renouvellement

Mais au-delà des contingences techniques, les critères de renouvellement s'appuient sur la comparaison entre maintien en service et renouvellement. **Entretien et renouvellement sont interdépendants.** Un manque d'entretien peut entraîner le renouvellement précoce d'une installation. A l'opposé, un renouvellement préventif peut concerner un équipement qui fonctionne encore.

L'arbitrage entre l'entretien ou le renouvellement dépend de l'organisation du gestionnaire du service. Les coûts associés comprennent des charges de matériel et de personnel en quantité opposée : l'entretien est coûteux en personnel, le renouvellement est coûteux en matériel. Des opportunités extérieures au service, comme des travaux planifiés de réfection de voirie, peuvent réduire les coûts associés aux travaux de renouvellement.

Dans une maintenance de type curatif, ce sont les incidents et dysfonctionnements qui déclenchent l'entretien ou le renouvellement. Dans une maintenance de type préventif, les actions sont planifiées, de manière à anticiper et éviter les incidents. Maintenance curative et maintenance préventive entraînent des coûts différents. Une intervention d'urgence nécessite un retour d'information rapide sur les incidents, une grande réactivité et une certaine polyvalence du personnel, un bon système d'astreinte et un stock conséquent de matériel. Les interventions planifiées permettent au contraire de réguler ces éléments dans le temps et l'espace et d'employer par exemple un même personnel spécialisé dans la maintenance pour une grande aire géographique. On peut ainsi définir quatre cas de figure :

| | Maintenance | |
|---|-------------|----------------|
| | Entretien | Renouvellement |
| 1 | Préventif | Préventif |
| 2 | Curatif | Préventif |
| 3 | Préventif | Curatif |
| 4 | Curatif | Curatif |

Tableau 16. : Quatre types de maintenance des installations

2. 3. Les techniques mobilisées

Selon les choix de maintenance, curative ou préventive, des techniques d'entretien d'une ampleur variable sont mobilisées. La principale contrainte repose sur l'ouverture ou non de la canalisation. Les nouvelles techniques s'orientent vers la recherche de solutions basées sur le maintien en place le plus longtemps possible du réseau déjà existant, pour limiter les coûts de remplacement.

2. 3. 1. Les méthodes de l'entretien régulier des réseaux d'eau potable

Le nettoyage des réseaux

L'entretien des réseaux d'eau repose tout d'abord sur des mesures d'hygiène préventives, qui ont pour but de limiter le biofilm. Il s'agit de surveiller l'entrée dans le réseau des microorganismes et de leurs nutriments par le biais de l'eau elle-même. L'attention se focalise sur les pratiques d'exploitation (les conditions de rinçage des filtres par exemple) et sur les zones de fragilité du réseau (les réservoirs en contact avec l'air, les orifices mal protégés, etc.). En approche curative, on recourt à des détergents chimiques à haute concentration (Ajuste, Berland et al. 2004).

Pour améliorer la qualité de l'eau, les méthodes usuelles nettoient surtout les dépôts amovibles, et non la corrosion interne incrustée. Pour purger le réseau, on envoie un volume d'eau important dans un tronçon isolé grâce à un poteau incendie ou à une vanne. La vitesse de déplacement de l'eau décroche les dépôts. Mais cette technique est peu efficace dans les conduites de diamètre important ou dans les zones de faible pression. Une autre technique utilisée consiste à injecter de l'air par une bouche d'incendie. Cela provoque un effet pulsatoire et les dépôts amovibles sont entraînés vers une seconde bouche d'incendie.

Le curage des réseaux

Les techniques de lutte contre les incrustations sont plus lourdes à mettre en place. Elles nécessitent une à deux excavations pour ouvrir la canalisation.

Dans une canalisation ouverte à un seul endroit, on introduit une tête rotative d'hydrocurage, ou un outil racleur qu'on tourne de l'extérieur par des tiges flexibles. L'hydrocurage fait disparaître les dépôts facilement décrochables. Le tringlage est plus adapté à l'élimination de nodules de fer, de dépôts boueux ou d'oxydes de manganèse. Mais les distances traitées avec ces techniques sont limitées (de l'ordre de 300 mètres au maximum, soit environ 3 000 fois le diamètre des petites conduites).

Pour nettoyer de plus grandes longueurs, - de l'ordre de 10 000 fois le diamètre des canalisations de toutes tailles, soit au maximum 12 km -, on ouvre dans la canalisation une « gare » de départ et une « gare » d'arrivée pour un outil qui progresse seul sous l'effet de la pression de l'eau. L'eau sert à la fois à propulser l'outil racleur, à décoller et évacuer les particules. On peut utiliser des bouchons racleurs ou des racleurs mécaniques. Les bouchons sont constitués de mousse souple, très élastique et très solide. Leur diamètre initial est légèrement supérieur à celui de la canalisation, pour qu'ils couvrent sous l'effet de la pression l'ensemble de la circonférence de la canalisation. Leur revêtement, très résistant et parfois muni de bandes abrasives, augmente le raclage dans la conduite. Les racleurs mécaniques comprennent un propulseur qui assure la progression de l'outil et décolle les particules, et des couteaux qui raclent la paroi. Il existe pour ces deux types d'outils un risque de le voir se coincer dans la canalisation, aussi sont-ils suivis soit par des détecteurs électroniques intégrés, soit par des méthodes acoustiques en surface.

Le curage du réseau n'est possible que si les canalisations supportent les pressions engendrées par l'opération... sous peine de provoquer de nouvelles fuites.

La détection et la réparation des fuites

Le repérage des fuites se fait par de véritables campagnes de recherche de fuites. Lorsque le réseau de distribution est important, les fuites sont pré-localisées par des capteurs répartis, ou par une analyse du rendement du réseau menée secteur par secteur grâce à des compteurs de sectorisation.

La détection des fuites se fait ensuite grâce au chuintement de l'eau qui s'échappe sous pression. Il existe des détecteurs capables de distinguer ce chuintement des bruits environnants. Deux capteurs, disposés de part et d'autre du tronçon exploré, déterminent la position exacte d'une fuite. Cette corrélation acoustique repose sur la vitesse de propagation du son dans la conduite, dont les caractéristiques doivent être connues et homogènes.

La réparation des fuites nécessite, quant à elle, l'ouverture d'une tranchée.

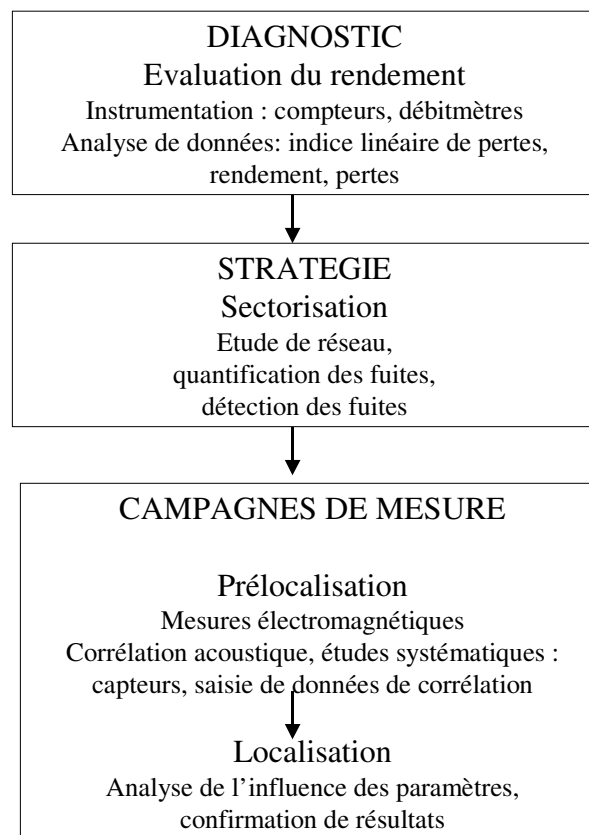


Figure 8. : Démarche de recherche et de détection de fuites (D'après (Ajuste, Berland et al. 2004))

2. 3. 2. Les techniques alternatives au renouvellement

La réhabilitation : la voie intermédiaire

Par ailleurs, de nouvelles techniques permettent de prolonger la durée de vie d'un équipement sans procéder à un remplacement complet par une pose avec tranchée ouverte. La réhabilitation présente une économie significative par rapport à la pose de canalisations en tranchées. On distingue deux familles de techniques : le tubage et la substitution (Ajuste, Berland et al. 2004). Ces techniques alternatives ont cependant des limites, et le choix de la technique dépend fortement de l'état du patrimoine à conserver.

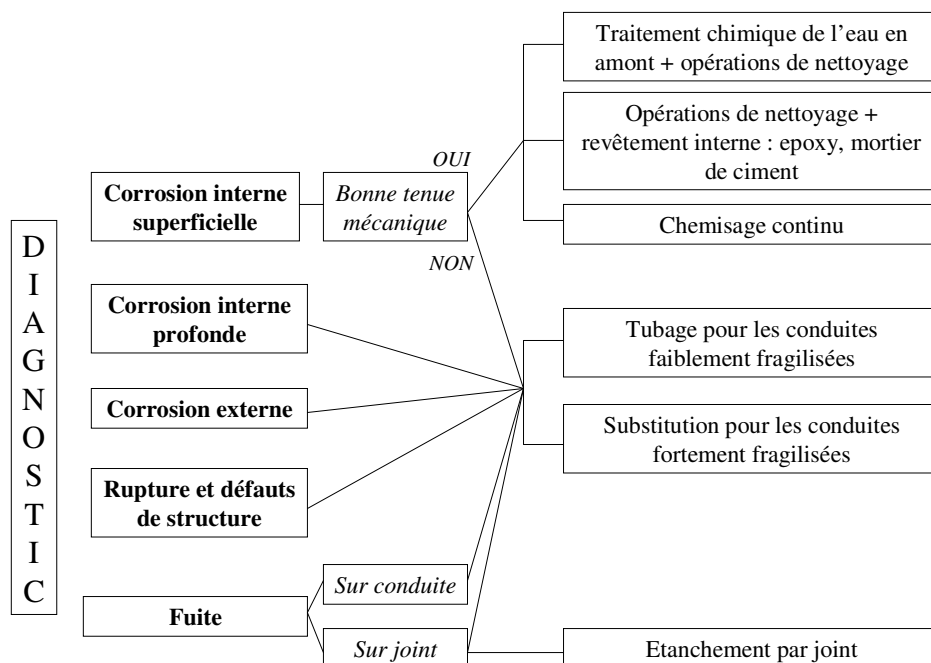


Figure 9. : Choix de la méthode de réhabilitation des réseaux d'eau en fonction du facteur d'usure principal (D'après (Ajuste, Berland et al. 2004))

Le tubage et la pose de revêtements

Les techniques structurantes

Le tubage consiste à insérer dans l'ancienne conduite un nouveau tube. Ce tube peut être rigide, par exemple en polyéthylène haute densité (PEHD). Dans ce cas, il reste un espace entre l'ancienne et la nouvelle canalisation, qui est comblé avec un mortier.

Le chemisage consiste pour sa part à introduire un tube en PEHD en forme de U souple qui reprend forme et se plaque à l'intérieur de la canalisation sous l'action d'eau, ou d'air sous pression, ou de vapeur. Dans ce second cas, le diamètre de la canalisation initiale est conservé. Cette deuxième technique, dans sa version avec une gaine textile souple imprégnée de résine, n'est encore pas totalement au point pour les réseaux d'eau potable pour des raisons sanitaires.

Dans les deux cas, la pose du nouveau tube se fait grâce à un câble relié à un treuil et nécessite au minimum deux excavations : un puits d'introduction du nouveau tube et un puits de tirage. Des ouvertures locales sont indispensables pour les réductions de diamètre, les changements de direction, les prises de branchement. La longueur du câble et la puissance du treuil limitent les travaux à une longueur de 1,5 km.

Ces deux techniques sont dites structurantes, car elles compensent les défauts de structure de la précédente canalisation.

Les revêtements de surface

Au contraire, l'application de revêtements ne pallie que les défauts de surface. Elle se fait sur des canalisations métalliques, dont l'épaisseur résiduelle est suffisante et la tenue mécanique bonne malgré la corrosion interne. Une étude métallographique est nécessaire en amont. Sous ces réserves, la durée de vie de ces réhabilitations peut atteindre 75 ans.

Un outil de projection et de lissage projette par centrifugation un revêtement de type mortier de ciment ou peinture epoxy. Deux excavations sont nécessaires pour réaliser une « gare » de départ et une « gare » d'arrivée de l'outil. La réhabilitation par revêtement epoxy est plutôt applicable sur des diamètres inférieurs à 300 mm pour des raisons économiques. Son coût atteint 30 % du coût d'une pose de canalisation avec tranchée. Ses avantages résident dans son extrême rapidité : le temps de séchage après nettoyage et application du revêtement est de 8 heures.

Quant au revêtement en mortier de ciment, il est difficile à appliquer pour les petits diamètres. Il couvre des diamètres pouvant atteindre 6 m. Il est inutilisable dans les canalisations avec des ramifications ou branchements qui seraient obstrués par le mortier.

La substitution de la canalisation précédente

La canalisation existante peut ainsi faire l'objet d'une rénovation, mais il est également possible de la remplacer in situ.

♦ La substitution se fait indépendamment de la conduite existante. Dans un forage, une machine constituée d'un foret et d'un jet d'eau sous pression, tracte une nouvelle canalisation en thermoplastique. Elle est dirigée depuis la surface. Les difficultés résident dans la précision du guidage de la machine et le contrôle de l'effort de forage et de traction. Cet effort conséquent limite les longueurs de travaux possibles sans excavation. La reprise de branchements est délicate. Cette technique ne s'applique que dans les cas particuliers où la pose initiale avec tranchée est trop difficile ou trop coûteuse du fait de l'environnement.

♦ La substitution destructive consiste à remplacer une canalisation inadaptée par une nouvelle canalisation, parfois de diamètre supérieur. Deux puits d'accès sont nécessaires, ainsi que des excavations au droit de chaque branchement.

La canalisation préexistante peut être détruite dans le sol. Un marteau éclateur à air comprimé de 1 à 3 mètres de long est tracté et pulvérise l'ancienne canalisation. Une canalisation en PVC ou PEHD est posée dans le sillage de l'éclateur. La canalisation de départ doit avoir un diamètre inférieur à 300 mm. La technique ne s'applique pas aux canalisations en béton armé ou en acier.

♦ Dans le remplacement après extraction, une unité hydraulique d'extraction est installée. L'ancienne canalisation est extraite et éclatée tronçon par tronçon, pendant que la nouvelle canalisation en PEHD, PVC ou fonte ductile est installée par une tête de tirage à l'autre extrémité. Pour les gros diamètres, la nouvelle canalisation est poussée et non tractée par le micro-tunnelier « mange-tube » qui creuse. La nouvelle canalisation est constituée de tronçons assemblés de béton ou fibres-ciment..

L'exposé de ces techniques surprenantes d'entretien des réseaux d'eau est représentatif des multiples dimensions de la pérennité des services. Le maintien en état des installations des services publics d'eau et d'assainissement implique une bonne connaissance de l'état du patrimoine et le recours à des techniques en évolution permanente. Les arbitrages se font sur des critères technico-économiques.

Chapitre 2. Le contrat de délégation et ses avenants

Nous avons vu dans le chapitre 1 que les choix d'entretien des installations spécifiques des services d'eau et d'assainissement ne sont pas simples. La connaissance des installations se révèle parfois malaisée ; les choix techniques qui s'offrent et leurs coûts respectifs sont variés. Mais la plus grande difficulté réside, pour les services délégués, dans le partage des responsabilités entre une collectivité (l'autorité concédante) et une entreprise privée (le délégataire ou fermier). Nous allons voir ici comment le contrat de délégation répartit les responsabilités sur le service, définit les droits et devoirs des deux parties (§ 1). Nous verrons également comment la renégociation régulière des termes du contrat (§ 2) traduit l'évolution du service, mais aussi la différence des enjeux des deux partenaires.

1. Le contrat de délégation

1. 1. La délégation, un mode de gestion mixte

1. 1. 1. La compétence légale sur les services

Ce sont les communes qui sont compétentes en matière d'eau et d'assainissement, bien que pendant longtemps cette obligation ait été implicite. C'est simplement au titre du Code la santé publique que les collectivités étaient responsables de la qualité sanitaire des services, s'ils existaient. La loi sur l'eau et les milieux aquatiques n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 précise, après plus d'un siècle, « *Les communes sont compétentes en matière de distribution d'eau potable (article L 224-7-1 du Code général des collectivités territoriales)* », et « *les communes sont compétentes en matière d'assainissement des eaux usées (article L 2224-8 du CGCT).* »

Ces compétences sont transférables à des groupements intercommunaux (Cf. Chapitre 9. 3. 2. 2.)

1. 1. 2. Les principaux modes de gestion envisageables

La collectivité compétente en matière d'eau et d'assainissement a le choix entre plusieurs modes de gestion.

| | Régie | Affermage délégation | Concession |
|---------------------------|--------|-------------------------|------------|
| Exploitation et entretien | Public | Privé | Privé |
| Investissement | Public | Public | Privé |

Tableau 17. : Présentation des grands modes de gestion

♦ Elle peut choisir d'exercer elle-même **en régie** l'exploitation du service et conserver la responsabilité pleine et entière de toutes les installations. La régie est un mode de gestion qui est toujours utilisé par les plus grandes collectivités à ce jour. C'est à l'époque du municipalisme qu'elle a connu ses plus grandes heures de gloire, et elle connaît aujourd'hui un regain d'intérêt. Mais la régie suppose la gestion d'un personnel conséquent, la maîtrise des savoir-faire liés à l'exploitation, dans une mesure qui excède souvent l'échelle des services.

♦ La collectivité compétente peut également confier l'ensemble à une entreprise privée, par **un contrat de concession**. Le recours par les collectivités à des entreprises privées a été massif, pour faire profiter aux collectivités de ressources financières, d'une expertise technique poussée et d'économies d'échelle pour l'exploitation des services. De grands contrats concessifs ont été signés à partir du XIX^e siècle, au moment de la mise en place des services d'eau, comme c'est le cas aujourd'hui dans les pays émergents. Certains de ces contrats ont été l'objet de conflits, voire de ruptures, car les entreprises agissaient davantage en fonction de l'optimisation de critères économiques qu'en vertu des principes de service public, notamment l'accessibilité de tous au service (Pezon 2000).

♦ Les contrats de concession se sont progressivement orientés vers **le système mixte de l'affermage** – ou délégation - au moment du retour du patrimoine inaliénable des services d'eau dans le domaine public dans les années 1950. Les services d'assainissement ont suivi la même logique après la seconde guerre mondiale.

Les investissements à venir redonnent cependant à la concession des lettres de noblesse qu'elle avait perdues.

Mais aujourd'hui, la très grande majorité des services d'eau et d'assainissement sont gérés en délégation. C'est le cadre dans lequel nous nous situons pour la réflexion sur l'entretien du patrimoine des services.

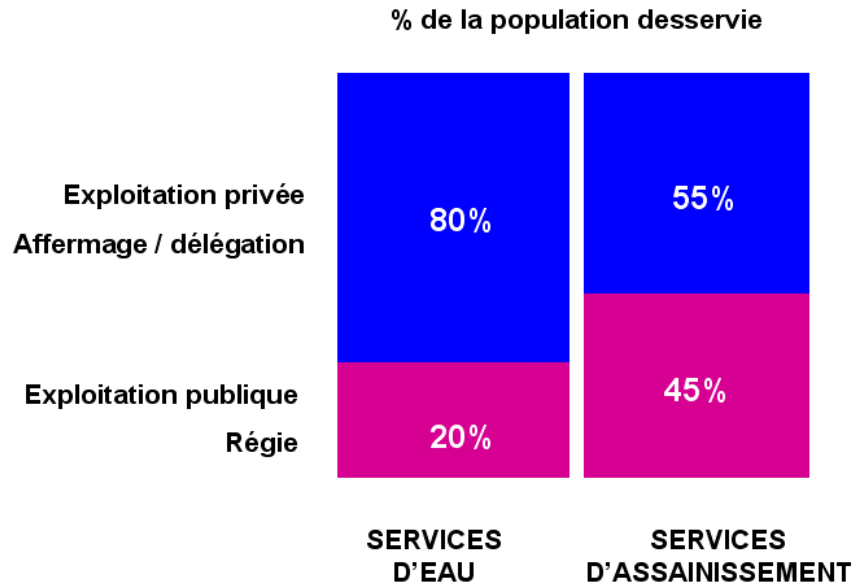


Figure 10. : Proportion des services par mode de gestion (Source : Estimation du Laboratoire gestion de l'eau et de l'assainissement de l'ENGREF, 2000)

1. 1. 3. Les entreprises en présence

La fin du XX^e siècle a vu le secteur privé de l'eau se restructurer considérablement ((Gatty 1998). Au début des années 1980, l'organisation industrielle du secteur connaissait tout un ensemble d'entreprises spécialisées dans l'eau et de contrats, malgré un début de concentration qui s'était accentué depuis les années 1960.

Dans les deux dernières décennies, trois phénomènes concomitants ont totalement changé la donne :

- ♦ La concentration de grands groupes ;
- ♦ Leur diversification dans les activités du BTP et les activités de services (télécommunications, médias, énergie, etc.)
- ♦ Leur développement à l'international.

Aujourd'hui, le marché de l'eau est donc partagé entre trois « majors » : Vivendi Water Systems (ancienne Compagnie générale des eaux), Odeo Degremont (ancienne Lyonnaise des eaux), et la SAUR France, structurés par le Syndicats des producteurs d'eau, et une dizaine de petits opérateurs indépendants qui font parfois l'objet de rachats par les premiers groupes. La répartition du marché, malgré les procédures de remise en concurrence, est assez stable, les changements de contrats se faisant à la marge et de façon assez équilibrée (Cf. l'observatoire mis en place par le Ministère de l'environnement et du développement durable et le laboratoire LGEA de l'ENGREF). Les compétences des grands groupes couvrent la conception, la construction et le financement d'équipements, l'exploitation, les services.

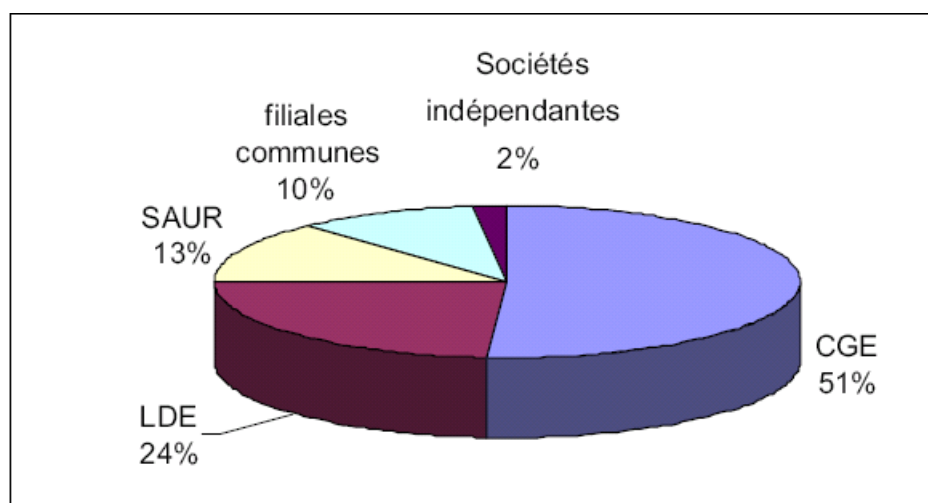


Figure 11. : Parts de marché (en nombre d'abonnés) des délégataires
Source : Tavernier, 2001

1. 2. Un encadrement étatique de plus en plus discret

L'histoire des contrats de délégation de services publics d'eau et d'assainissement est indissociable de celle des grands groupes délégataires, mais aussi de celle de l'intervention de l'Etat auprès des collectivités (Pezon 2000). Au cours du temps, le contrat de délégation a permis à l'Etat de gérer les conflits d'intérêt entre divers enjeux. L'équilibre existant s'est modifié avec la décentralisation.

1. 2. 1. Le contrôle de légalité initial

L'intérêt de l'Etat pour le contenu des contrats de délégation est d'abord circonscrit au contrôle de légalité. A partir de la Loi Le Chapelier en 1791, les contrats de délégation sont soumis au régime approbatoire du préfet pour une création de service ou une durée de contrat supérieure à trente ans. Les contrats des villes de plus de trois millions d'habitants sont soumis à l'approbation du Président de la République. Les décrets-lois de la fin des années 30 étendent le régime approbatoire du préfet aux contrats d'une durée inférieure à trente ans et réservent l'approbation des contrats d'une durée supérieure à trente ans au Conseil d'Etat. **A cette période, il ne s'agit que d'assurer la conformité légale à des collectivités qui portent l'ensemble des enjeux.** L'organisation des services est relativement proche de l'organisation Suisse actuelle (Cf. Chapitre 10. 2.).

1. 2. 2. La synthèse des enjeux sectoriels par un contrat type

Mais en 1939, le Conseil supérieur des Services publics industriels et commerciaux, encadré par le Ministre de l'Intérieur, est chargé de la rédaction d'un cahier des charges type, qui voit le jour en 1947 pour la concession et en 1951 pour l'affermage. Dès lors, le préfet approuve la conformité au cahier des charges, le Ministère de l'Intérieur accorde des dérogations à ce cahier des charges. **La logique n'est plus seulement celle du contrôle de légalité, mais aussi celle de la conformité à un modèle-type établi par l'Etat.** Un nouveau cahier des charges sera rédigé en 1980 – cahier des charges dit « type 1980 ». Les contrats types prennent en compte l'ensemble des dimensions du contrat : obligations contractuelles respectives, évolution des tarifs, nécessité d'un contrôle, possibilités de renégociations, etc.

Il y a une main-mise de l'Etat sur les services publics industriels et commerciaux, bien que la responsabilité apparente en soit laissée aux collectivités. Le cahier des charges type réalise une synthèse des enjeux de service public, à une période où la création des services et le développement des installations est maximal, notamment dans les campagnes (Cf. Chapitre 3. 2. 1. 1.). L'équipement du territoire prend alors le pas sur la subsidiarité.

Ce développement est d'ailleurs concrètement porté par les services déconcentrés de l'Etat par la réalisation de programmes de travaux (Cf. Chapitre 10. 2. 1.). Un contrôle technique, administratif et financier des contrats par les ingénieurs d'Etat sera même instauré en 1946, mais négligé devant les programmes de travaux.

De plus, pendant les périodes de forte inflation, les Ministères de l'Economie et de l'Intérieur bloquent les prix. L'augmentation des tarifs des services en délégation est plafonnée selon des modalités autoritaires (blocage des tarifs de 1952 à 1970) ou négociées (accords de régulation des prix de 1978 à 1986). Ce sont également eux qui précisent les règles de la comptabilité publique afférente aux services (Cf. Chapitre 3. 1. 1.).

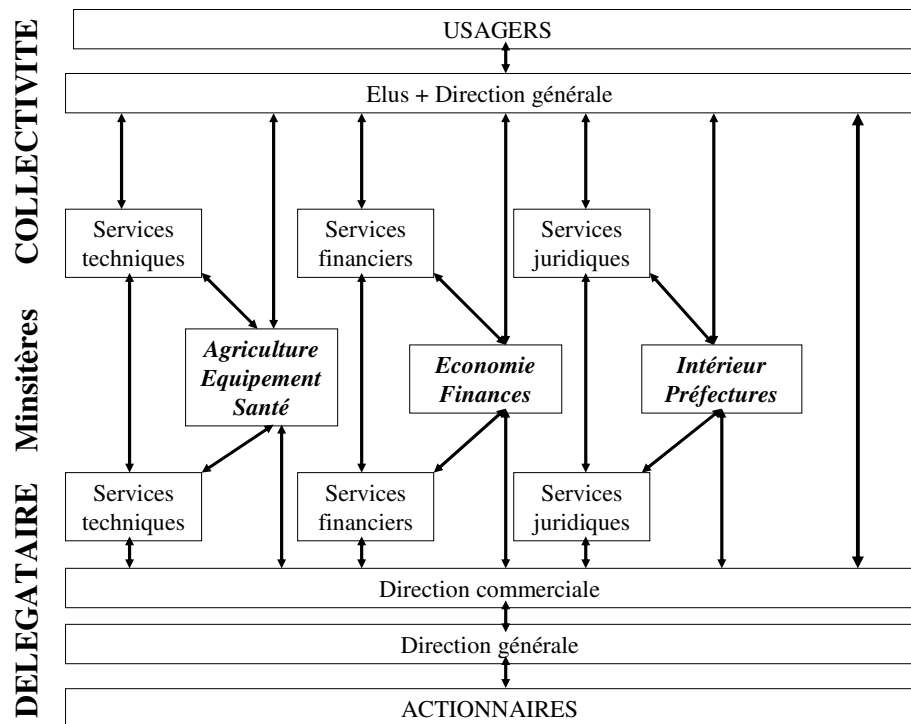


Figure 12. : Les liens entre délégation et Etat

1. 2. 3. La rupture

Les contrats de délégation trouvaient donc jusqu'en 1982 leur cohérence dans la conception du cahier des charges type par le Ministère de l'Intérieur, avec une application effective encadrée par les services de la préfecture, des ministères techniques et des finances.

Avec les lois de décentralisation de 1982, les collectivités deviennent maîtresses de la conception et du suivi des contrats. Le cahier des charges type n'est plus obligatoire, mais indicatif. Le contrôle préfectoral des contrats se fait a posteriori et non plus a priori. Le préfet est appuyé dans son rôle de contrôle de légalité par les Tribunaux administratifs et les Chambres régionales des comptes (Cf. Chapitre 10. 2. 3. 2.). Les Tribunaux administratifs interviennent en cas de contentieux – contentieux éventuellement porté par le Préfet. Les Chambres régionales des comptes interviennent sur saisine. Leur action se situe plutôt pendant le déroulement du contrat. Le contrôle par les services déconcentrés de l'Etat devient facultatif, même s'il reste prégnant dans les petites collectivités (Cf. Chapitre 9. 4. 1.). Le contrôle des prix disparaît après 1986.

1. 2. 4. La liberté contractuelle

La Loi Sapin, en 1993, fait prendre conscience aux collectivités de leur liberté contractuelle, avec une obligation de la remise en concurrence régulière et publique des contrats de délégation (Cf. Chapitre 8. 2. 2. 1.). Le contrat est encadré dans sa passation, et non plus dans son contenu. Cette liberté contractuelle nouvelle a un revers, celui de laisser les collectivités émiétées face à des entreprises délégataires d'échelle nationale, aux compétences et à l'expérience démultipliées par rapport à celles des collectivités.

Le cahier des charges type 80 est adapté ou entièrement remanié, en particulier par les services déconcentrés de l'Etat (groupes régionaux d'ingénieurs de DDAF), mais aussi par les organismes de conseil et d'appui aux collectivités locales, voire par les délégataires. Les cahiers des charges actuellement disponibles comme modèles pour les collectivités sont par exemple :

- ◆ Les cahiers des charges des services déconcentrés de l'Etat, adaptés par les groupes Gestion des services publics locaux (Groupe Sud Ouest par exemple) ou des organismes de conseil privés (Service Public 2000) ;
- ◆ Les cahiers des charges des associations de collectivités locales (cahier des charges de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies, cahier des charges de l'Association des maires de France rédigé en collaboration avec le Syndicat des producteurs d'eau).

1. 3. Le contenu du contrat

1. 3. 1. La définition de l'affermage

L'affermage, son objet et son étendue dans l'espace (périmètre de l'affermage) et dans le temps (durée de l'affermage) dressent le cadre contractuel. Il s'agit de :

- ◆ L'objet de l'affermage, à savoir la délégation du service par la collectivité au fermier. Il est chargé d'assurer l'exploitation du service à ses risques et périls ;
- ◆ L'exclusivité de l'affermage. Cette clause d'exclusivité garantit le monopole du prestataire de services sur le réseau pour les tâches définies dans le cahier des charges (établissement du monopole naturel garanti par la collectivité) ;
- ◆ Le périmètre de l'affermage et les conditions de révision du périmètre de l'affermage. Le périmètre de l'affermage ne recouvre pas nécessairement les installations du service sur tout le territoire de la collectivité concédante – c'est toutefois le cas général -, aussi le périmètre est-il défini. Les conditions et conséquences sur le contrat d'une modification de ce périmètre sont explicitées (modification de tarifs par exemple).
- ◆ Les installations confiées au délégataire sont décrites dans l'inventaire des installations du service. Cet inventaire est établi en début d'affermage avec une validation croisée des cocontractants et mis à jour au fur et à mesure des remises d'installations au délégataire en cours de contrat.
- ◆ La durée de l'affermage et/ou la date de fin de contrat. Le contrat prend effet à sa date de réception en préfecture (Cf. 1. 2.). Le cahier des charges type 80 donne une durée indicative de 12 ans. Aujourd'hui respectée, cette durée indicative a souvent été dépassée auparavant (Cf. 2. 3.).

On peut adjoindre à ce cadre contractuel le point suivant :

- ◆ Les contrats avec des tiers, la subdélégation, c'est-à-dire les conditions dans lesquelles le fermier peut travailler avec des tiers, éventuellement sous réserve de l'autorisation de l'autorité concédante et les conditions de substitution du fermier par la collectivité pour assurer la continuité du service en fin de contrat.

Les relations avec les abonnés sont encadrées par le règlement de service annexé au contrat d'une part, et le régime des abonnements d'autre part. Le délégataire a obligation de fournir de l'eau à tout abonné raccordable qui le demande, dans les conditions définies par le contrat et le règlement. Le règlement détaille le fonctionnement de l'abonnement, les modalités relatives aux compteurs et branchements, le paiement du délégataire.

1. 3. 2. L'entretien des installations : une interaction technique non chiffrable

La définition contractuelle des responsabilités

Le contrat de délégation définit pour chaque installation les responsabilités des partenaires contractuels pour le financement, la réalisation, la mise en service, l'entretien, les grosses réparations et le renouvellement, le fonctionnement courant.

Généralement, **la collectivité procède au financement initial** des installations du service – on parle du premier établissement, à l'exclusion des lotissements privés, des branchements et généralement des compteurs. C'est également **la collectivité qui est chargée du renouvellement de l'ensemble des installations de génie civil** (réseau, installations en dur). Par extension, on parle plutôt de réhabilitation pour différencier ce renouvellement du renouvellement du matériel électromécanique, bien que ce ne soit pas le terme approprié (Cf. Chapitre 1. 2. 2. 1.). Les extensions de réseau par des lotisseurs privés sont financés par le lotisseur, mais sont ensuite souvent intégrés au service et à l'affermage à moyen terme. Le réseau du lotissement est alors comptabilisé dans le patrimoine de la collectivité, qui assure par la suite sa réhabilitation. **Le délégataire est chargé de la recherche et de la réparation des fuites, du bon fonctionnement du réseau et de ses réparations sur des tronçons courts** (en moyenne sur 6 mètres).

| | Premier établissement | Réhabilitation | Renouvellement | Entretien |
|------------------|-----------------------|----------------|----------------|-----------|
| Electromécanique | Collectivité | | Délégataire | |
| Génie civil | | | | |

Tableau 18. : Répartition des responsabilités dans le contrat type 80

Les équipements du service d'une durée de vie réduite sont appelés « matériel tournant », par opposition aux installations de génie civil d'une durée de vie importante. Ce sont ces installations qui nécessitent l'entretien courant le plus régulier. Il s'agit des pompes, moteurs, transformateurs, armoires, horloges, enregistreurs, système de télésurveillance, accessoires hydrauliques, etc... On les trouve dans les stations de traitement et d'épuration et dans les ouvrages intermédiaires sur les réseaux : reprises, surpresseurs, postes de refoulement, etc. **Pour le matériel tournant, les charges de premier établissement sont à la charge de la collectivité, mais le délégataire assure l'entretien et le renouvellement de ces équipements.**

Les branchements et compteurs des usagers sont à la limite du domaine public et du domaine privé. L'utilisateur paie la création du branchement, qui est ensuite intégré à l'affermage pour sa partie publique. Pour les réseaux d'eau potable, la création des branchements peut être confiée au délégataire à titre exclusif, mais c'est interdit par le Code de santé publique pour les réseaux d'assainissement. Le paiement de cette prestation est déterminé par le bordereau de prix négocié dans le contrat. Sinon, l'utilisateur peut faire appel à l'entreprise de son choix, à la réserve près du contrôle de conformité et du raccordement au réseau principal par l'exploitant. **Dans le cahier des charges type rédigé dans les années 1980 – dit « type 80 »-, le compteur peut être la propriété de la collectivité ou du délégataire. Le délégataire est chargé de l'entretien et du renouvellement des compteurs, et de l'entretien des branchements. Le renouvellement total des branchements est de la responsabilité de l'autorité concédante.**

Trois acteurs sont donc impliqués dans les travaux du service. Il s'agit :

- ◆ *De la collectivité, pour les installations dont elle est propriétaire et dont elle assure le financement et/ou renouvellement (principalement les ouvrages de génie civil, les branchements, les compteurs) ;*
- ◆ *De l'entreprise délégataire, pour les installations dont elle assure le financement et/ou le renouvellement et dont la propriété peut revenir à la collectivité, aux usagers ou à elle-même (principalement les équipements électromécaniques) ;*
- ◆ *Des usagers, pour les installations dont ils sont éventuellement propriétaires (compteurs, branchements, lotissements privés).*

Les prestations individuelles réalisées auprès des usagers font l'objet d'un paiement à part, selon les conditions du bordereau des prix. Les autres travaux ne font pas l'objet d'une rémunération particulière. **La surtaxe de la collectivité et la rémunération du délégataire sont les principales sources de financement du service. Elles couvrent l'ensemble des dépenses, y compris les dépenses d'investissement hors subventions de la collectivité et du délégataire.**

Les travaux sont réalisés « dans les règles de l'art ». Ils doivent respecter le bon fonctionnement du service et des autres servitudes situées sous la voie publique (réseaux d'autres prestataires de service : électricité, gaz, téléphone, etc.). A part les travaux confiés dans le cadre de ses obligations contractuelles ou à titre exclusif au fermier, les travaux sont réalisés selon les procédures du Code des marchés publics par la collectivité.

Partie 1 : L'entretien du patrimoine : les limites du partage des responsabilités

| Cahier des charges type 80 | | Propriétaire | | Usager | Collectivité | Fermier |
|----------------------------|--|--|--------------|---|---|---|
| Compteurs | | OU | Usager | 1 ^{er} établissement (Paiement sur bordereau) | | Entretien + renouvellement |
| | | | Collectivité | | 1 ^{er} établissement | Entretien + renouvellement |
| | | | Délégataire | | | 1 ^{er} établissement Entretien + renouvellement |
| Branchements | | Usager et collectivité selon la limite du domaine public | | 1 ^{er} établissement (Choix entreprise > seuil ou paiement sur bordereau) | Réhabilitation | Entretien |
| Génie civil | Canalisations < 10 à 20 m | Collectivité | | | 1 ^{er} établissement | Entretien Réhabilitation |
| | Canalisations > 10 à 20 m Ouvrages | Collectivité | | | 1 ^{er} établissement Réhabilitation | Entretien |
| | Extensions sur initiative privée (lotissements) | Usager puis collectivité | | 1 ^{er} établissement | Réhabilitation | Entretien |
| Electro-mécanique | Matériel tournant Accessoires hydrauliques Equipement électromécanique | Collectivité | | | 1 ^{er} établissement | Entretien + renouvellement |

Tableau 19. : Opérations de premier établissement, entretien et renouvellement dans le cahier des charges type 80

Prenons l'exemple de la station de production P du Syndicat. Les installations électromécaniques dont le renouvellement est à la charge du délégataire sont décrites dans le tableau ci-contre. Elle représentent 60% environ de l'actif de la station.

Sur l'ensemble du service par contre, les équipements électromécaniques représentent une part beaucoup plus faible de l'actif (23 % seulement). Le réseau représente quant à lui 60 % de l'actif, et l'ensemble des installations complètement à la charge de la collectivité 77 %. Les durées de vie de ces installations sont importantes, et la proportion des responsabilités financières entre la collectivité et le délégataire s'équilibre pour le seul renouvellement (54 % pour la collectivité, 46 % pour le délégataire).

| Equipement | Valeur en € 2001 |
|---|---------------------|
| Télétransmission | 10 671 |
| Transformateurs | 12 196 |
| Disjoncteurs et armoire de commande | 22 867 |
| Câblage | 45 735 |
| Groupes d'exhaure et dégrilleur | 45 735 |
| Filtration et lavage | 45 735 |
| Chambre de vannes et robinetterie filtration | 15 245 |
| Ozonation et compresseurs | 121 959 |
| Chloration | 7 622 |
| Groupes de reprise | 182 939 |
| Commande reprise | 13 720 |
| Tuyauterie | 22 867 |
| Anti béliet | 18 294 |
| Capteurs et comptage | 18 294 |
| Huisseries et clôture | 30 490 |
| Total électromécanique | 614 370 |
| Bâtiments, décanteurs, filtres | 396 367 |
| TOTAL | 1 010 737 |

| Equipements | Valeur de remplacement en K€ | % | Durée de vie en années | Amortissement technique en K€ | % |
|---|---------------------------------|-------------|---------------------------|----------------------------------|-------------|
| Stations de production, de reprise, sur presseur | 1 563 | 2% | 30 | 52 | 3% |
| Réservoirs | 2 645 | 3% | 50 | 53 | 3% |
| Réseau | 46 382 | 61% | 60 | 773 | 41% |
| Branchements | 8 274 | 11% | 60 | 138 | 7% |
| Matériel électromécanique | 17 440 | 23% | 20 | 872 | 46% |
| TOTAL | 76 303 | 100% | | 1 888 | 100% |

Les externalités croisées

D'après la répartition des responsabilités, il apparaît clairement que les actions respectives de la collectivité et du délégataire sont en interaction étroite. Les choix de maintenance de l'un influencent les choix de l'autre : on parle d'externalités croisées. On distingue deux cas de figure.

◆ Pour les canalisations supérieures à 10 ou 20 mètres, les lotissements, les branchements, il y a séparation des actions. L'entreprise délégataire assure l'entretien, la collectivité la réhabilitation. Or, un excellent entretien peut retarder le renouvellement ou la réhabilitation d'une installation. Par exemple, des campagnes de recherche et de réparations de fuite pourront prolonger la vie d'un réseau. Respectivement, l'anticipation d'une réhabilitation peut influencer sur des choix d'entretien courant ; les fuites ne seront pas réparées sur un tronçon en cours de réhabilitation. Dans un cas extrême, on voit mal comment l'exploitation du service pourrait être bonne si les canalisations sont très dégradées. On pourrait multiplier les exemples. ***Mais aujourd'hui, l'impact des actions de l'un sur les actions de l'autre n'est pas chiffrable.***

◆ Il y a une moindre imbrication pour les canalisations inférieures à 10 ou 20 mètres, le matériel électromécanique et les compteurs. L'entreprise fait des choix en fonction de ses seuls critères, puisqu'elle est chargée à la fois de l'entretien courant et du renouvellement.

Il y a aussi une différence notoire dans le fonctionnement des deux parties. L'entreprise est généralement en capacité d'assurer une grande partie du processus de travaux d'un bout à l'autre. La collectivité fait le plus souvent appel à des organismes externes, pour la réalisation des études - voire la maîtrise d'ouvrage, et pour la réalisation des travaux proprement dits (Cf. Chapitre 9. 4. 1.).

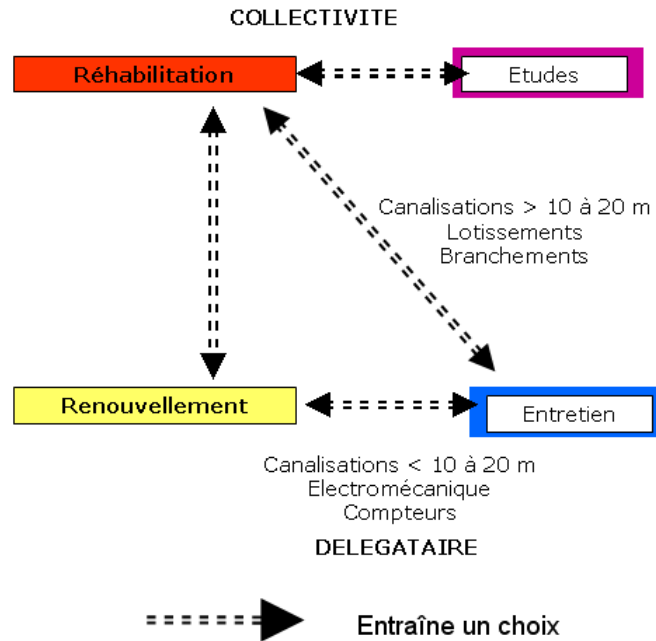


Figure 13. : Les externalités croisées dans les services délégués d'eau potable

Le nécessaire partage des informations préalables aux investissements

Or, les informations nécessaires à une bonne gestion des installations sont réparties entre la collectivité et le délégataire, en raison de leurs activités différentes (Cf. Chapitre 1. 2. 2.). Le délégataire, comme gestionnaire du service, a un retour d'information plus complet sur la qualité de l'eau par exemple. Mais la collectivité peut avoir une meilleure appréciation de l'évolution du service, de la population ou de ses attentes. Le partage des informations est un préalable indispensable à une bonne maintenance des installations.

| Critère de renouvellement | Localisation de l'information |
|--|--|
| La dégradation de la qualité de l'eau par le réseau ; | Selon les informations d'exploitation du délégataire |
| L'augmentation du nombre de fuites, déterminé en comptabilisant le nombre de fuites réparées par an ramené au linéaire de canalisations ; | |
| Les plaintes des abonnés pour insuffisance de pression ou mauvaise qualité de l'eau ; | Selon le guichet établi pour les usagers ; le plus souvent il est partagé entre la collectivité et le délégataire. Le guichet officiel est l'entreprise, mais les usagers s'adressent à la collectivité. |
| La sensibilité des consommateurs à une interruption de la fourniture d'eau ; | Selon le guichet et la composition de la population (plutôt du ressort de la collectivité) |
| Les risques de dommages liés aux fuites, notamment les dégâts créés par l'eau de fuite ou les nuisances engendrées par une interruption de service non programmée pour les abonnés (hôpitaux, industries, etc.) ; | |
| L'évolution des besoins des usagers ; | Selon les projets en cours dans la collectivité |
| La dégradation visible de la conduite ; | Selon les campagnes de détections (délégataire ou collectivité) |
| La pose d'un autre réseau (gaz, électricité, téléphone, câble) à proximité. Le renouvellement paraît opportun si la conduite en place est en mauvais état ou très âgée, si l'indice de réparation est important, par souci de sécurité ; | La collectivité a les informations sur les autres interventions ; la connaissance du patrimoine est dépendante des outils disponibles (inventaire, SIG, etc.) et de leur partage |
| Les travaux de voirie s'ils sont associés à d'autres éléments comme la fragilité de conduites anciennes avec un risque de rupture dans le cadre du chantier, un indice de réparation de fuites important, une position délicate de la conduite par rapport à la nouvelle voirie, une interdiction de rouvrir sur une chaussée neuve, une incertitude sur des besoins futurs. | |
| L'évolution de la réglementation (matériaux, qualité de l'eau) ; | Selon la veille réglementaire effectuée (dans les entreprises délégataires et les sources d'information de la collectivité) |

Tableau 20. : Comparaison des critères de renouvellement et des sources d'information.

1. 3. 3. Les flux financiers liés au service

L'autosuffisance du service est un principe de base destiné à assurer la pérennité des services publics dans le temps. La collectivité et le délégataire perçoivent donc respectivement auprès des usagers une surtaxe relative aux investissements engagés pour la collectivité, et une part fermière correspondant pour le délégataire à sa rémunération globale. La surtaxe de la collectivité fait l'objet d'un vote annuel, alors que la part fermière est définie dans le contrat de délégation, ainsi que son évolution indexée sur l'inflation.

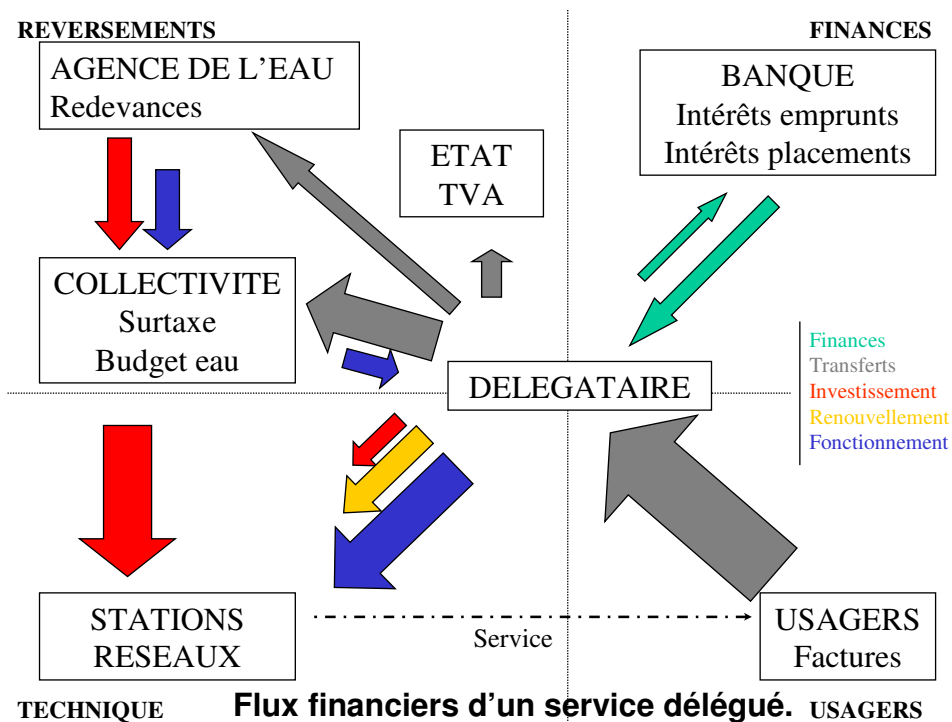


Figure 14. : Décomposition des flux financiers d'un service

La France s'est de plus dotée, depuis la loi 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, de six Agences de bassin. Ces agences ont pour objectif de coordonner l'ensemble des activités liées à l'eau et constituent un modèle suivi par l'Union européenne. Cet objectif de coordination environnementale se traduit, pour les services publics urbains de l'eau et de l'assainissement, par un dispositif financier double :

- ♦ La mutualisation et la péréquation partielles des moyens par l'application d'une redevance par mètre d'eau prélevé sur le milieu. C'est le principe « pollueur-payeur » ;

♦ Le versement aux collectivités de subventions, voire l'attribution de prêts à taux 0 %, pour les investissements neufs à visée environnementale (réalisation de stations d'épuration, diagnostics de réseaux d'assainissement, etc.).

Pour des raisons d'économies de fonctionnement, une seule facture est émise par le délégataire, qui reverse à la collectivité le montant global de la surtaxe et aux Agences de l'eau le montant global de la redevance prélèvement.

2. Un contrat souvent remis en question

Malgré des dispositions claires, les contrats de délégation d'eau et d'assainissement subissent des modifications contractuelles régulières, concrétisées par des avenants, c'est-à-dire des ajouts au contrat, signés par les deux parties et validés par la préfecture, qui ont la même valeur que le contrat. Les avenants sont un reflet de la vie du contrat ; ils retracent des moments d'une importance plus ou moins grande. Certaines modifications institutionnelles comme le changement de raison sociale du délégataire justifient un avenant mais l'impact sur le service est nul. En revanche, lorsqu'il s'agit d'une modification du financement des ouvrages, toute l'économie s'en trouve modifiée. Il est donc important de s'intéresser à cet aspect des contrats.

A propos de ces modifications du contrat, deux hypothèses s'opposent. L'avenantage peut traduire une adaptation conjointe des parties face à l'évolution du service, dans un contexte de forte interaction technique. La renégociation du contrat peut également être le résultat de divergences d'intérêt entre les parties. En particulier, on peut faire l'hypothèse, la plus largement répandue au départ de ce travail d'analyse, que chaque modification du contrat le fait dériver d'un point d'équilibre initial. Dans ce second cas de figure, la renégociation traduit davantage l'opportunisme des parties que leur ajustement mutuel.

C'est dans l'idée de départager ces deux hypothèses que nous avons examiné les avenants sur un panel de 39 contrats, et que nous allons les décrire ci-dessous. *Bien que les contrats eux-mêmes aient fait l'objet d'études de grande ampleur, ce travail est à notre connaissance le premier qui s'y soit intéressé.*

2. 1. Un contrat vivant dans le temps

Dans notre panel de 39 contrats, les obligations contractuelles sont très homogènes, ce qui reflète la logique des cahiers des charges types, obligatoires avant 1982, puis indicatifs par la suite (Cf. 1. 2. 2.). 150 avenants sont étudiés. 5 contrats n'ont pas fait l'objet d'une étude poussée d'avenants (2 contrats seulement sans signature d'avenants ; 3 contrats pour lesquels nous ne disposons pas des avenants pour étude.)

2. 1. 1. La signature du premier avenant

Sur 33 contrats observés dans notre étude, 80 % des contrats sont avenantés dans les cinq premières années : 10% des contrats voient un avenant conclu la première année, 20 % la deuxième année, 10 % la troisième année, etc. La date de signature du premier avenant est indépendante de la durée du contrat prévue à sa signature. Tout au plus observe-t-on un léger décalage dans le temps du premier avenant dans les plus longs contrats, d'une durée de 20 ans.

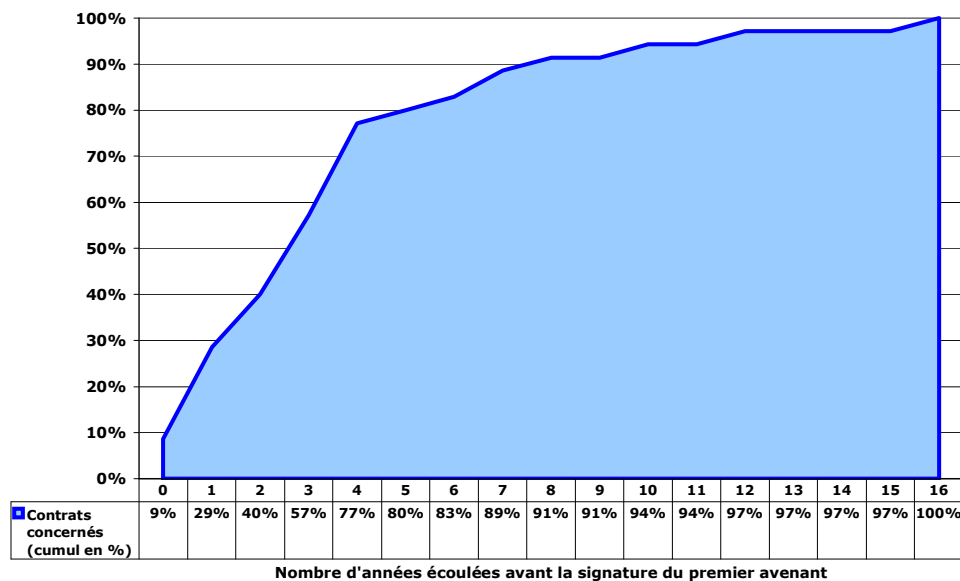
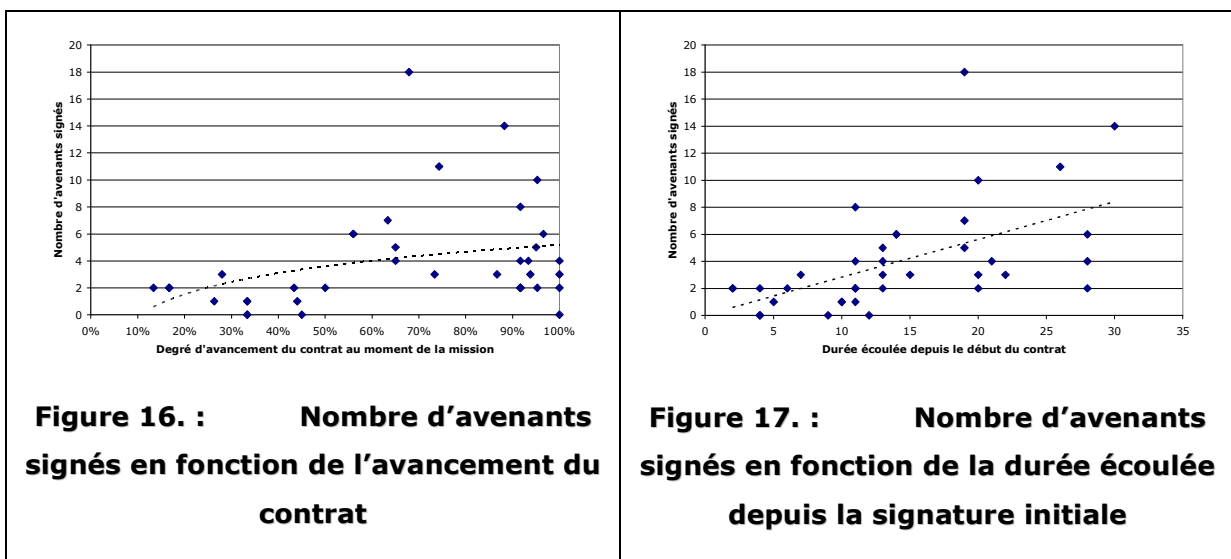


Figure 15. : Date de signature du premier avenant en cumul

2. 1. 2. Le nombre moyen d'avenants

Le nombre moyen d'avenants par contrat s'élève à 4.2, indépendamment de la date de signature. Le nombre d'avenants par contrat est assez variable ; il est assez limité pour la moitié des contrats du panel. 16 contrats ont été modifiés par 2 avenants au plus et 9 contrats ont été avenantés entre 3 et 4 fois.

Les contrats en fin de vie sont rarement avenantés plus de 6 fois. Toutefois, on dénombre plus de 5 et jusqu'à 18 modifications pour 11 contrats, dont certains ont encore une durée importante à couvrir. On constate que les contrats qui ont un nombre important d'avenants sont assez anciens (1968, 1970, 1981, 1983).



2. 1. 3. La fréquence de signature des avenants

Mais il n'y a pas de concordance parfaite entre la durée écoulée du contrat et le nombre d'avenants. Il semble plus pertinent de travailler sur la fréquence de signature des avenants. *La moitié des contrats, y compris les plus récents, sont modifiés tous les trois à quatre ans au plus. Les contrats qui sont très peu modifiés (tous les 10 ans ou plus) sont rares.*

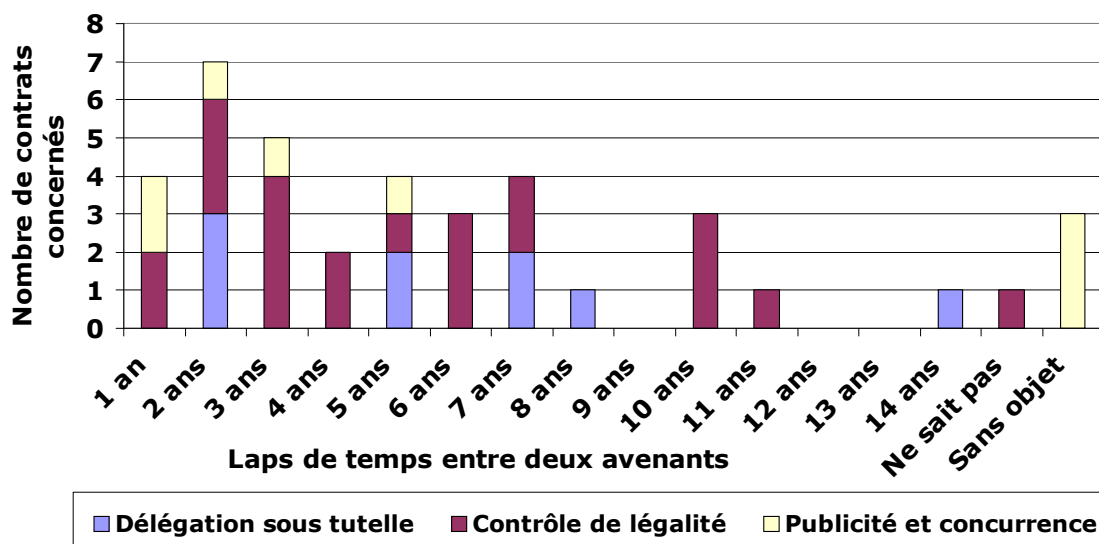


Figure 18. : Fréquence de signature des avenants sur le panel

La répartition du nombre d'avenants est sensiblement équivalente dans le secteur de l'eau potable et celui de l'assainissement, indépendamment de la date de signature des contrats : *il n'y a pas de spécificité par secteur*. Par contre, le nombre d'avenants est moins élevé dans les services partiels (c'est-à-dire qui ne couvrent qu'une partie du service, par exemple la collecte des eaux usées sans l'épuration ou vice-versa), indépendamment de la date de signature des contrats. Par exemple, les contrats d'une durée écoulée supérieure à 20 ans dans les services partiels ont moins de 3 avenants, contre plus de 5 dans les contrats des services complets de même durée. Cela pourrait s'expliquer par des motifs d'avenants dans les services complets, qui s'additionneraient par rapport à deux services partiels.

| Secteur | | Période de signature du contrat | | |
|--------------------|---------------------------|--|--|--|
| | | Avant 1982 Délégation sous tutelle | 1982-1993 : Contrôle de légalité | Depuis 1993 : Publicité et concurrence |
| Eau potable | Production | 4 ans | 4 ans | 1 an |
| | Distribution | | | |
| | Production + distribution | | 5 ans | 5 ans |
| Assainissement | Collecte | 14 ans | 6 ans | 2 ans |
| | Epuration | 5 ans | 3 ans | |
| | Collecte + épuration | | 5 ans | |
| Eaux industrielles | | 8 ans | | |

Tableau 21. : Fréquence de signature des avenants par secteur

2. 2. Le contenu des avenants

Sans surprise, les avenants que nous observons dans notre panel portent en majorité sur l'adaptation de la rémunération du délégataire (60% des avenants). Les modifications du service évoquées dans les avenants sont les modalités de financement, l'introduction de nouveaux ouvrages, la modification du périmètre de l'affermage, de nouvelles obligations sur l'exploitation. Le plus souvent, un avenant contient plusieurs clauses et porte au moins sur 2 objets (57% des cas) ; 32 avenants contiennent 3 sujets au moins.

| Incidence et / ou objet de l'avenant | Nombre d'avenants concernés | En % |
|---|------------------------------------|-------------|
| Modification de la rémunération du fermier | 89 | 59% |
| Nouvelles modalités d'exploitation | 21 | 14% |
| Modification des modalités de financement d'ouvrages | 17 | 11% |
| Modification de périmètre ou du patrimoine | 17 | 11% |
| Conséquence de nouveaux investissements | 17 | 11% |
| Application réglementation passée (surtout loi sur l'eau de 1992) | 14 | 9% |
| Prorogation de la durée | 12 | 8% |
| Changement de raison sociale de l'entreprise | 9 | 6% |
| Modification du bordereau des prix | 9 | 6% |
| Changement statut collectivité | 4 | 3% |

Tableau 22. : Sujets des avenants

Le contrat du Syndicat évolue par exemple de la façon suivante :

| Date | Dispositions du contrat ou de l'avenant |
|-------------------------|--|
| 1969 Contrat initial | Les investissements pour nouvelles installations de traitement en dessous du seuil des marchés publics reviennent au délégataire. Sont fixées par ce contrat les conditions dans lesquelles les travaux d'entretien sont réalisés. Le délégataire est chargé du déplacement d'ouvrages au dessous d'un seuil révisable, de la réfection de l'étanchéité des réservoirs au-delà de la garantie décennale, la réparation et le renouvellement des canalisations et appareils de fontainerie-robinetterie dans le cas d'une usure normale ou d'un accident limité, du renouvellement des équipements électromécaniques. Le délégataire se voit attribuer à titre exclusif l'installation des branchements et compteurs. Les compteurs appartiennent à la collectivité ou aux usagers. Les branchements font partie des biens de reprise pour la part non encore payée par les usagers au délégataire. |
| 1974 Avenant 1 | Les modifications introduites par l'avenant 1 portent sur la rémunération du délégataire. Le contrat est conclu pour une durée de 20 à 30 ans, la reconduction par 5 ans est tacite dans l'intervalle. |
| 1978 Avenant 2 | La rémunération du délégataire est modifiée. Le rachat des compteurs à la collectivité par le délégataire est organisé par l'avenant. Le contrat est reconduit pour la même durée qu'initialement, et vient donc à échéance le 31 décembre 2006. |
| 1985 Avenant 3 | L'avenant 3 modifie la rémunération du délégataire et prévoit la renégociation quinquennale des tarifs. |
| 1991 Avenant 4 | Les analyses nouvellement introduites par la réglementation sont à la charge de la collectivité. |
| 1993 Avenant 5 | L'obligation de rendement de 80 % passe à 90 % pour les volumes exportés et demeure stable en distribution. Les frais de production d'eau sont plafonnés. Les conditions de reversement de la redevance à la collectivité et la rémunération du délégataire sont revues. |
| 1999 Avenant 6 | Sont confiés au délégataire l'entretien des poteaux incendies et la charge d'accessoires de renouvellement sur le réseau (un robinet vanne sur deux et les colliers et robinets pour les branchements). Il est précisé que les compteurs seront remis gratuitement à la collectivité en fin de contrat. Le compte-rendu annuel est détaillé. |
| 2001 Avenant 7 | L'avenant 7 précise le transfert des contrats pour changement de raison sociale de l'entreprise délégataire. |
| 2002 Avenant 8 | Les modifications contractuelles portent sur : La modification des règles de participation du délégataire pour le remplacement des appareils de robinetterie et fontainerie lors des travaux de renouvellement de canalisations et de branchements, et pour l'étanchéité des ouvrages lors des travaux de remise en état, La suppression et remboursement des dépôts de garantie, L'intégration de dispositions liées au décret de décembre 2001 relatif aux analyses et autocontrôles, La définition des règles de mise à disposition des plans des réseaux, La refonte des principes qui régissent le renouvellement, La mise à jour de l'inventaire des ouvrages, Le blocage de la rémunération du délégataire jusqu'en 2006 |

2. 3. Les modifications de durée

2. 3. 1. La durée initialement prévue

Sur un panel de 38 contrats, 18 d'entre eux, soit la moitié, ont été signés pour une durée initiale de moins de 15 ans. Seuls 9 d'entre eux ont été signés pour une durée supérieure ou égale à 20 ans. Les contrats de longue durée sont plus rares et ont été signés pendant la période 1982-1993 (dite « contrôle de légalité » - Cf. 1. 2.). 5 contrats ont été signés pour 30 ans, sachant que 2 sont des contrats de concession.

| Durée prévue initialement | Période de signature du contrat | | | |
|---------------------------|--|--|---|-----------------------|
| | Avant 1982 : Délégation sous tutelle | 1982-1993 : Contrôle de légalité | Deuis 1993 : Publicité et concurrence | Nombre de contrats |
| 10-12 ans | 5 | 8 | 5 | 18 |
| 15-20 ans | 2 | 7 | 2 | 11 |
| 20-35 ans | 1 | 7 | 1 | 9 |
| Nombre de contrats | 8 | 22 | 8 | 38 |

Tableau 23. : Durée initiale des contrats du panel

L'observation de notre panel reflète la tendance générale en France d'abaissement de la durée des contrats de délégation, ainsi que la prédominance de l'affermage sur la concession. Le nombre réduit de contrats dans notre panel ne permet d'avancer que des durées moyennes sur les différentes périodes.

2. 3. 2. Les prolongations de contrats

Dans notre panel, 12 contrats ont une durée supérieure à la durée initialement prévue. 26 contrats, soit les deux tiers, ne font l'objet d'aucune extension de durée. Au total, les contrats ont une durée qui plafonne à 30-35 ans lors de modifications de la durée. Ce sont les contrats de durée la plus courte qui connaissent proportionnellement la prolongation la plus importante. La durée totale du contrat peut aller jusqu'à 3,5 fois la durée initialement prévue.

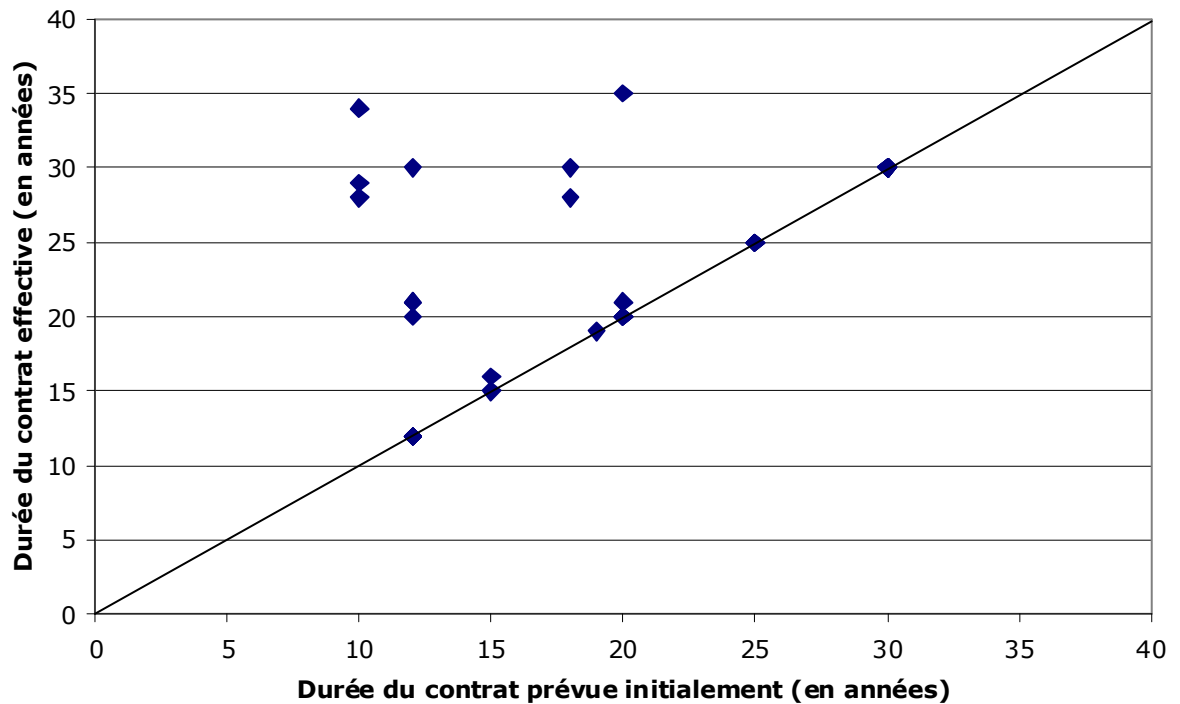


Figure 19. : Prolongation des contrats

Les 12 contrats faisant l'objet d'une extension ont été signés entre 1968 et 1987. On n'observe pas d'extension de durée sur les contrats les plus récents (signés après 1993).

En effet, la législation sur les contrats de délégation proscriit aujourd'hui les extensions de durée, sauf exception justifiée par l'intérêt général. Depuis la Loi Sapin (1993), les extensions sont de courte durée (1 an) ; **elles se rencontrent uniquement dans les collectivités qui sont en période de renouvellement de leur contrat et qui ont besoin d'un délai supplémentaire pour que la procédure se déroule dans le respect des règles en vigueur.** On pourrait parler de « prolongation à la marge » à leur propos. Elles concernent 3 contrats. Dans ces cas, il n'y a pas d'autre motif que la prorogation dans l'avenant. L'observation de contrats récents en cours empêche d'ailleurs de voir l'effet « prolongation à la marge » décrit ci-dessus apparaître.

Pour les contrats signés avant 1993, les prorogations de contrat se faisaient aussi par tacite reconduction. Il est rare que la durée ait été prorogée deux fois par voie d'avenant sur un même contrat (une seule collectivité a prorogé son contrat dans trois avenants, dont deux signés en fin de contrat). **Dans la majorité des cas, la prolongation de la durée s'accompagne d'une modification de la rémunération du délégataire. Ces variations de tarif dépassent rarement 5%.** Un seul contrat fait l'objet d'une baisse de tarif de l'ordre de 10%, en contrepartie de la prolongation du contrat.

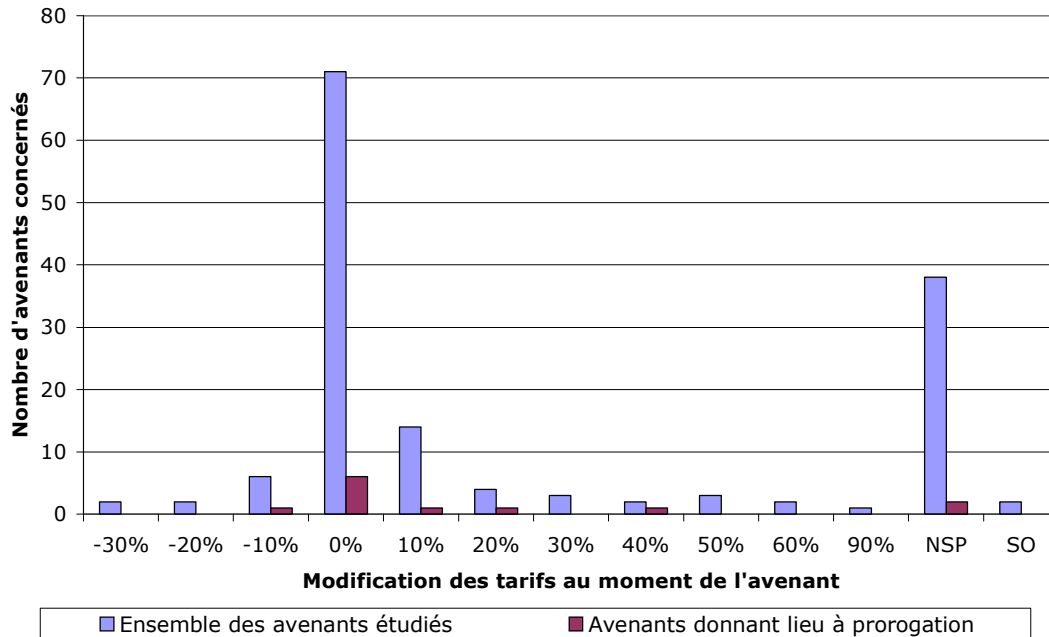


Figure 20. : Modification de tarif au moment des prolongations de durée

2. 4. Les modifications de tarif

2. 4. 1. Le lien avec les autres sujets

Lorsque les avenants ont une incidence sur la rémunération du fermier, on observe que :

- ♦ Dans 22 cas (sur 89), le changement de la rémunération du fermier est l'unique objet de l'avenant.
- ♦ Dans 14 cas, l'évolution de la part fermière est liée à de nouveaux investissements.
- ♦ Dans 9 cas, elle s'accompagne de nouvelles modalités d'exploitation.

Certaines collectivités subissent une modification du tarif par voie d'avenant plus fréquemment que la moyenne.

2. 4. 2. Les considérations méthodologiques sur la mesure des variations tarifaires

Nous avons mesuré l'évolution de la rémunération du délégataire sur les différents contrats.

Afin de nous affranchir de l'incidence des abonnements et tarifs proportionnels aux volumes consommés, nous avons utilisé le tarif correspondant à une facture de 120 mètres cubes annuels, soit la référence classique pour la consommation d'un ménage. **On observe une progression des tarifs en marche d'escaliers ; les variations brutales de tarif correspondent aux modifications de tarif par avenant.**

Sur la période où les tarifs sont observables, (cette période ne recoupe pas totalement la durée du contrat pour certains contrats), l'interprétation des variations de tarif dépend aussi de l'évolution de l'inflation. En effet, les contrats comprennent une formule d'indexation des tarifs sur l'inflation (Cf. Chapitre 5. 1. 3. 2.). En raison de la complexité des formules et des indices de variations des tarifs selon l'inflation, il n'a pas été possible de reconstituer le tarif exact sur la durée de chaque contrat.

Nous avons pris le parti de comparer :

1. **Les variations de tarif à l'échelle de l'avenant**, où elles sont significatives. (Il s'agit de mesurer la « marche d'escalier ».) Pour 38 avenants sur 150 étudiés, on ne connaît pas la variation de tarif associée. Pour 2 contrats, il n'y a pas d'avenants.

Tarif en euros courants

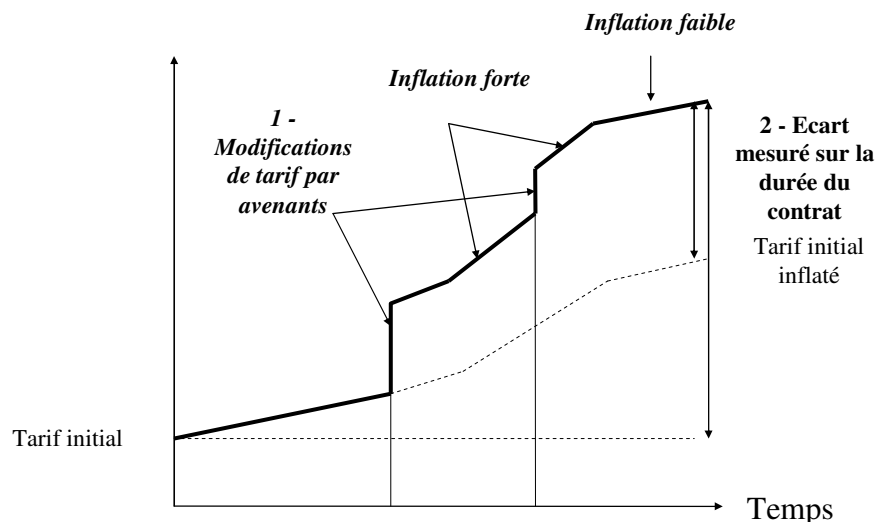


Figure 21. : Variations de tarif mesurées

2. **L'écart entre le tarif en fin de contrat ou au plus tard en 2002 et le tarif initial inflaté** selon le taux d'inflation général en vigueur (Cf. Tableau 24. :). (Il s'agit de mesurer la somme des marches d'escalier). Cette variable permet de s'affranchir des effets de l'inflation et de comparer des contrats de durée et d'époque différentes. Ces résultats sont à considérer toutefois avec quelque prudence. La variation effective de tarif selon la formule d'indexation des tarifs peut excéder le taux d'inflation général choisi et expliquer une partie du différentiel. La durée d'observation des tarifs apporte alors un bémol précieux aux résultats observés.

| | | | | | | | |
|-------|-----|-------|-----|-------|----|-------|----|
| 1 968 | 6% | 1 977 | 9% | 1 986 | 3% | 1 995 | 2% |
| 1 969 | 5% | 1 978 | 11% | 1 987 | 3% | 1 996 | 1% |
| 1 970 | 6% | 1 979 | 14% | 1 988 | 4% | 1 997 | 1% |
| 1 971 | 6% | 1 980 | 13% | 1 989 | 3% | 1 998 | 0% |
| 1 972 | 9% | 1 981 | 12% | 1 990 | 3% | 1 999 | 2% |
| 1 973 | 14% | 1 982 | 10% | 1 991 | 2% | 2 000 | 2% |
| 1 974 | 12% | 1 983 | 7% | 1 992 | 2% | 2 001 | 1% |
| 1 975 | 10% | 1 984 | 6% | 1 993 | 2% | 2 002 | 2% |
| 1 976 | 9% | 1 985 | 3% | 1994 | 2% | | |

Tableau 24. : Taux d'inflation adopté par année

La comparaison des tarifs en valeur absolue n'étant pas l'objet de l'étude, les variations de tarif sont exprimées en pourcentage d'évolution (soit (1) du tarif après avenant par rapport au tarif avant avenant ; soit (2) du tarif final par rapport au tarif initial inflaté).

♦ Pour l'écart total de tarif affranchi de l'inflation, ces variations sont ramenées à la variation annuelle en fonction du nombre d'année d'observation du tarif. **Le résultat donne ainsi l'évolution annuelle du tarif en plus de l'inflation.** Les variations de tarif sont regroupées par classes de 10 % : le chiffre indique le milieu de la classe. Ainsi, sauf indication contraire, une variation notée 0% peut correspondre à une variation de tarif de l'ordre de 5% maximum à la hausse ou à la baisse.

♦ La valeur du tarif en fin de contrat par rapport à la valeur du tarif initial est donnée pour les représentations graphiques uniquement. La valeur du tarif initial est normée à 1. Les courbes de valeur normée des tarifs sur l'ensemble des contrats du panel sont présentées dans les pages suivantes sous deux formes. La première représentation comprend l'échelle totale de valeur des tarifs. **On observe ainsi des contrats pour lesquels le tarif final représente 18 fois le tarif initial.** La seconde représentation a une échelle réduite à une évolution de l'ordre de quatre fois le tarif initial.

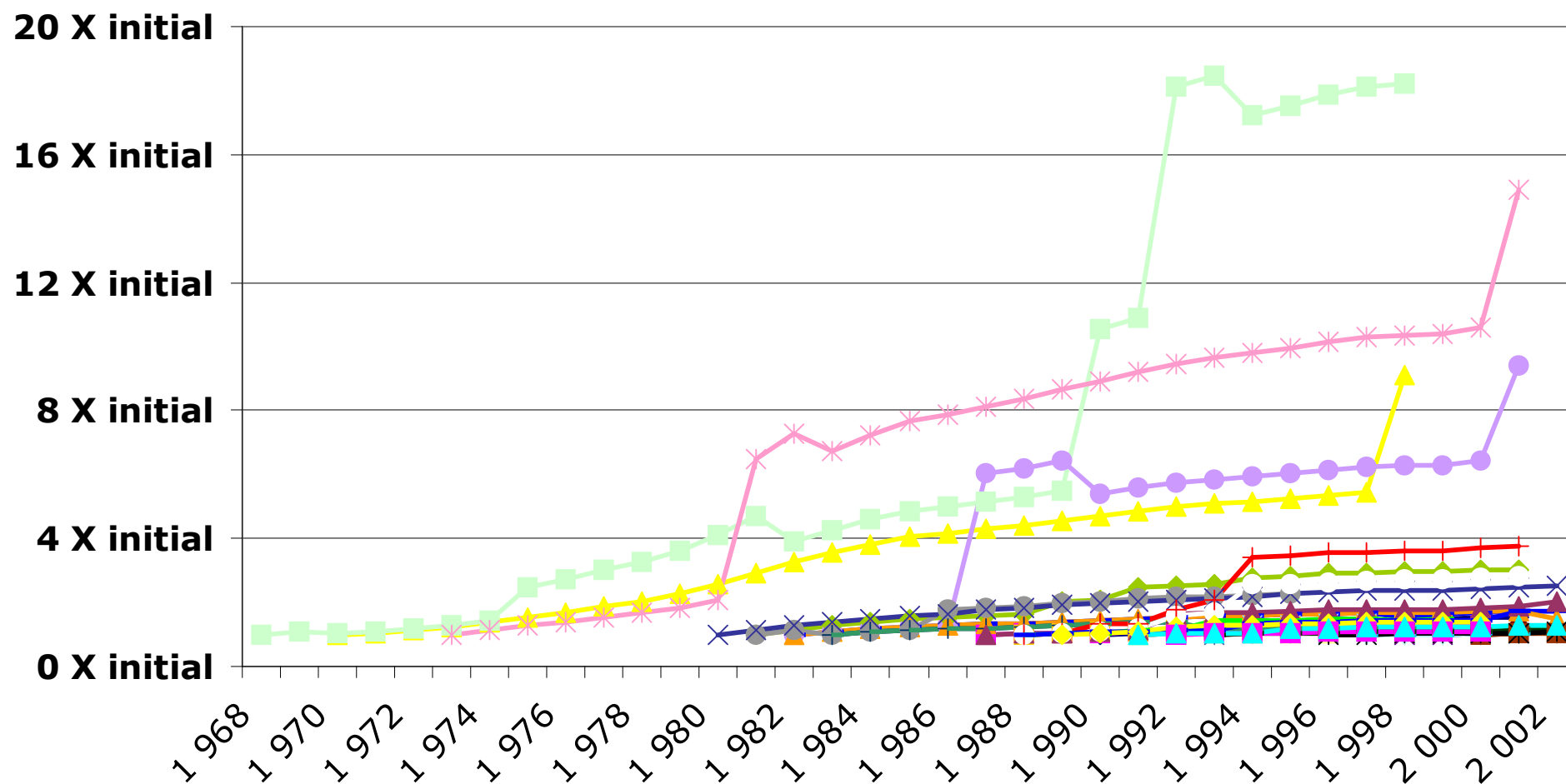


Figure 22. : Valeur des tarifs chaque année en valeur courante ramenée au tarif initial normé à 1 – échelle de 0 à 20.

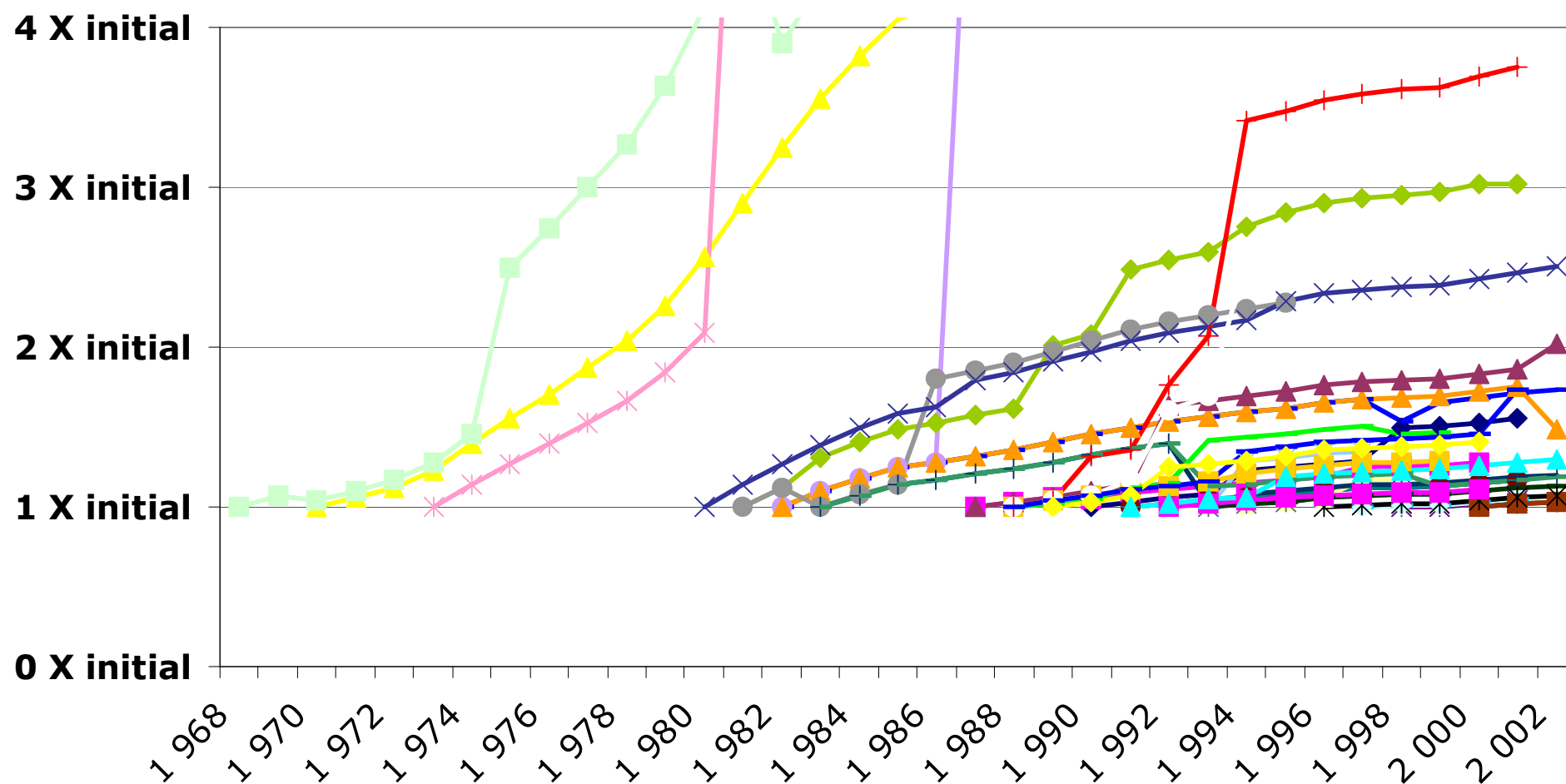


Figure 23. : Valeur des tarifs chaque année en valeur courante ramenée au tarif initial normé à 1 – échelle de 0 à 4.

2. 4. 3. L'impact individuel des avenants

La grande majorité des avenants a un impact faible sur le tarif. 71 avenants ont un impact inférieur à 5%, dont 58 avenants avec une variation de tarif effectivement nulle. 31 avenants ont un impact situé entre 5 % et 35 % sur le tarif. Quelques avenants plus rares connaissent des variations de tarif plus spectaculaires (35 % à 95 %).

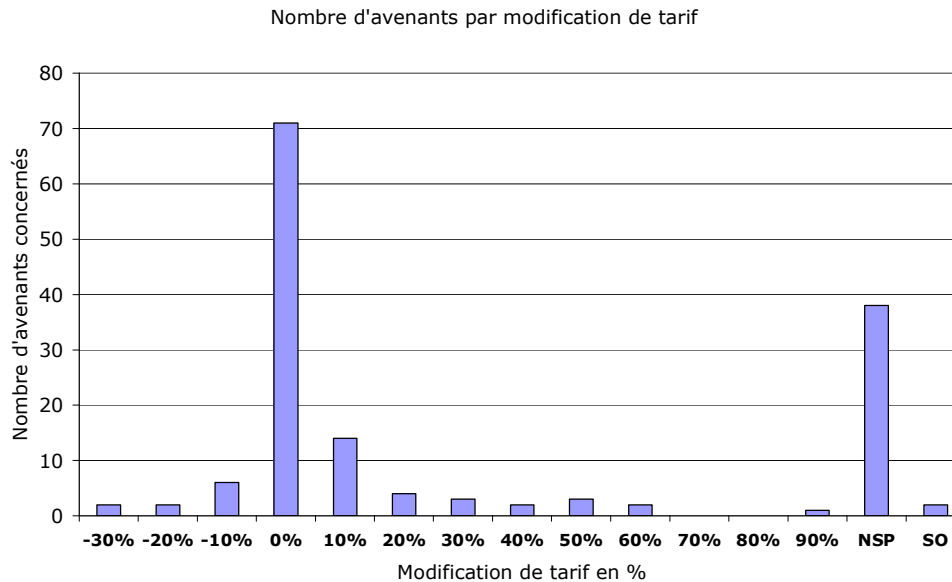


Figure 24. : Influence individuelle des avenants sur le tarif

Sur l'ensemble des contrats étudiés, 31 % des avenants portent seulement sur la rémunération du délégataire : 9 avec une augmentation de tarif de l'ordre de 10 %, 6 avec une augmentation de tarif plus importante, 4 avec une baisse de tarif, 27 avec une variation de tarif inférieure à 5%.

Les 29 avenants avec une augmentation de tarif connue portent seulement sur cette modification de tarif dans la moitié des cas. Les augmentations très significatives sont à tempérer par l'observation du service (service partiel avec faible impact de l'augmentation pour l'utilisateur). L'augmentation de tarif est assortie de nouvelles obligations contractuelles dans 13 cas, dont deux avec prorogation de la durée.

| | Modification du tarif au moment de l'avenant | | | | | | | |
|--|--|------|------|------|------|------|------|-------|
| Impact sur les obligations du délégataire | 10 % | 20 % | 30 % | 40 % | 50 % | 60 % | 90 % | Total |
| Variation de tarif seule | 9 | 2 | 1 | | 1 | 1 | 1 | 15 |
| Suivi qualitatif | | | | 1 | | | | 1 |
| Exploitation et entretien | 2 | 1 | | | 1 | | | 4 |
| Nouveaux investissements | 2 | | 2 | | 1 | 1 | | 6 |
| Prorogation de la durée | | | | 1 | | | | 1 |
| Prorogation de la durée avec nouvelles obligations | 1 | 1 | | | | | | 2 |
| Total | 14 | 4 | 3 | 2 | 3 | 2 | 1 | 29 |

Tableau 25. : Modifications tarifaires à la hausse et impact sur les obligations du délégataire

Parmi les dix avenants associés à une baisse de tarif de l'ordre - 5% à - 35 %, les avenants portent sur la seule rémunération du délégataire dans 3 cas, dans 5 cas sur une modification de ses obligations contractuelles, dans 1 cas sur une prorogation de la durée du contrat.

| | Modification du tarif au moment de l'avenant | | | |
|------------------------------------|--|-------|-------|-------|
| Impact sur obligations délégataire | -30 % | -20 % | -10 % | Total |
| Variation de tarif seule | 1 | | 3 | 4 |
| Suivi qualitatif | 1 | | | 1 |
| Exploitation et entretien | | 1 | 1 | 2 |
| Nouveaux investissements | | 1 | 1 | 2 |
| Prorogation de la durée | | | 1 | 1 |
| Total | 2 | 2 | 6 | 10 |

Tableau 26. : Modifications tarifaires à la baisse et impact sur les obligations du délégataire

Les avenants qui apportent les plus grandes modifications aux recettes du contrat ne sont pas répartis de façon aléatoire dans le temps. On observe deux périodes pour lesquelles de fortes variations interviennent : le premier tiers du contrat et le second tiers du contrat. **Les avenants sans incidence majeure sur le tarif sont répartis sur toute la durée du contrat. Les baisses de tarifs, sur notre panel, interviennent plutôt en milieu de contrat. Les adaptations à la hausse modérée se font dans la première moitié du contrat.**

Les modifications de tarifs les plus importantes, à la baisse ou à la hausse, interviennent majoritairement dans les contrats avec de nombreux avenants. Mais, alors qu'il s'agit plutôt des premiers avenants dans le cas d'une baisse de tarif, il s'agit plutôt des derniers avenants dans le cas d'une hausse de tarif.

| Nombre total d'avenants | Modification du tarif au moment de l'avenant | | | | | | | | | | |
|-------------------------|--|------|------|----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| | -30% | -20% | -10% | 0% | 10% | 20% | 30% | 40% | 50% | 60% | 90% |
| 5 | | 1 | | 4 | 1 | 1 | 1 | | | 1 | |
| 6 | | | 1 | 3 | | | | 1 | | | |
| 7 | 1 | | | 5 | 1 | | | | | | |
| 8 | | | | 6 | 1 | 1 | | | | | |
| 10 | | | | 6 | 3 | 1 | | | | | |
| 11 | | | | 2 | | | | | | | |
| 14 | 1 | | 3 | 7 | | | | | 1 | | |
| 18 | | 1 | 1 | 9 | | | | | 1 | 1 | 1 |

Tableau 27. : Modifications tarifaires dans les contrats à avenants nombreux

| Variation de tarif au moment de l'avenant | Degré d'avancement du contrat | | | | | | | | | | | | NSP | SO | Total |
|--|-------------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|------|--|-----|----|-------|
| | 0% | 10% | 20% | 30% | 40% | 50% | 60% | 70% | 80% | 90% | 100% | | | | |
| -30% | | | | 1 | | 1 | | | | | | | | | 2 |
| -20% | | | | 1 | 1 | | | | | | | | | | 2 |
| -10% | | 2 | | 1 | | 1 | 1 | | 1 | | | | | | 6 |
| 0% | 5 | 7 | 9 | 10 | 4 | 5 | 13 | 4 | 6 | 3 | 5 | | | | 71 |
| 10% | 1 | 1 | 4 | 5 | | 2 | 1 | | | | | | | | 14 |
| 20% | | 1 | | | 2 | | | 1 | | | | | | | 4 |
| 30% | 1 | | 2 | | | | | | | | | | | | 3 |
| 40% | | | | 1 | | | | | | | 1 | | | | 2 |
| 50% | | | 1 | 1 | 1 | | | | | | | | | | 3 |
| 60% | | | | 1 | | | | 1 | | | | | | | 2 |
| 90% | | | | | | | | 1 | | | | | | | 1 |
| NSP | 2 | 4 | 9 | 7 | 2 | | 1 | 6 | | 1 | 1 | | 5 | | 38 |
| SO | | | | | | | | | | | | | | 2 | 2 |
| Total | 9 | 15 | 25 | 27 | 11 | 8 | 17 | 13 | 7 | 4 | 7 | | 5 | 2 | 150 |

Tableau 28. : Avancement du contrat et modifications tarifaires

2. 4. 4. L'influence des évolutions législatives sur les tarifs

La plupart des avenants avec une modification de tarif importante ont été signés au début des années 1990. On note à cette période un pic dans le nombre d'avenants signés sur la période 1992-1994. Cette date correspond à la suite de la loi sur l'eau de 1992 et à la loi Sapin de 1993.

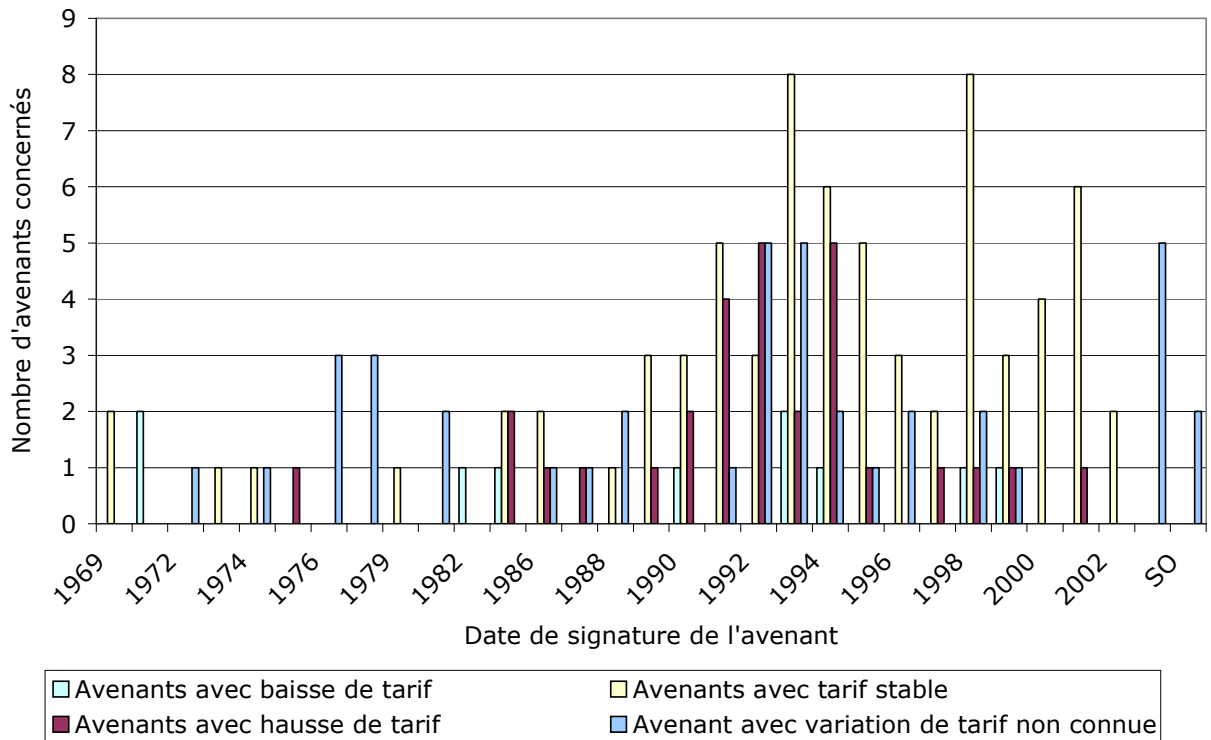


Figure 25. : Modifications tarifaires et date de signature des avenants

2. 4. 5. La comparaison de l'évolution tarifaire et de l'inflation

Sur le panel des 38 contrats observés, les évolutions de tarif paraissent importantes (de 0 à 20 fois le tarif initial). C'est une observation à tempérer par la durée des contrats et par l'inflation : ramenées à une évolution annuelle affranchie de l'inflation, les évolutions tarifaires sont réparties en cinq classes moins impressionnantes :

Classe 0%- : 3 contrats ont une évolution du tarif globalement inférieure à celle de l'inflation, en raison de baisse(s) de tarif ou d'une formule d'indexation favorable à la collectivité ;

♦ Classe 0% : 16 contrats, sur une durée d'observation de 1 à 21 ans, ne connaissent pas de variation de tarif totale supérieure à 5%. Ces contrats ont une évolution de tarif cohérente avec l'inflation ;

♦ Classe 0%+ : 9 contrats ont une variation de tarif totale de 5% à 85 % et sont dans une situation médiane. La durée du contrat est inférieure à 15 ans pour les évolutions tarifaires en dessous de 35 %, et supérieure à 15 ans au dessus. 2 contrats, avec une variation plus forte ou une durée plus courte, sont dans une situation plus marquée de dérive des tarifs. Au total, l'évolution annuelle moyenne des tarifs dépasse l'inflation d'environ 5% sur ces contrats ;

♦ Classes 10 % et 20% : Enfin, 5 contrats connaissent une variation très importante du tarif, indépendamment de la durée d'observation, et sont classés en dérive des tarifs sur la durée du contrat. L'évolution annuelle moyenne des tarifs est supérieure à l'inflation de 10 % à 20 %.

| | | Ecart total de tarif affranchi de l'inflation | | | | | | | | | | | | | | |
|--|------|---|-------|-----|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-----|----|
| | | -30 % | -10 % | 0 % | 10 % | 20 % | 30 % | 50 % | 70 % | 120 % | 190 % | 200 % | 220 % | 440 % | NSP | Nb |
| Ecart annuel moyen de tarif affranchi de l'inflation | 0% - | 2 | 1 | 16 | 1 | | | | | | | | | | | 3 |
| | 0% | | 1 | | | | | | | | | | | | | 17 |
| | 0% + | | 2 | | | | | | | | | | | | | 2 |
| | 10% | | | | | | | | | 1 | 1 | 1 | 1 | | 5 | |
| | 20% | | | | | | | | | | | | 1 | | 1 | |
| | NSP | | | | | | | | | | | | | | 4 | 4 |
| Total | | 3 | 16 | 11 | | | | | 4 | | | | 1 | 4 | 39 | |

Tableau 29. : Classement des contrats par classes d'évolution annuelle de tarif affranchie de l'inflation

Sur 38 contrats, 16 contrats ont une évolution annuelle moyenne des tarifs supérieure de 5 % à 25 % à l'inflation, 19 ont une évolution tarifaire annuelle inférieure ou comparable à l'inflation. Ces observations permettent d'infirmar l'hypothèse de dérive des tarifs hors autres considérations pour au moins la moitié des contrats de notre panel.

2. 5. Les variations de tarifs et la fréquence des avenants

Sur le panel étudié, ce n'est pas l'amalgame de petites variations tarifaires qui entraîne une variation importante.

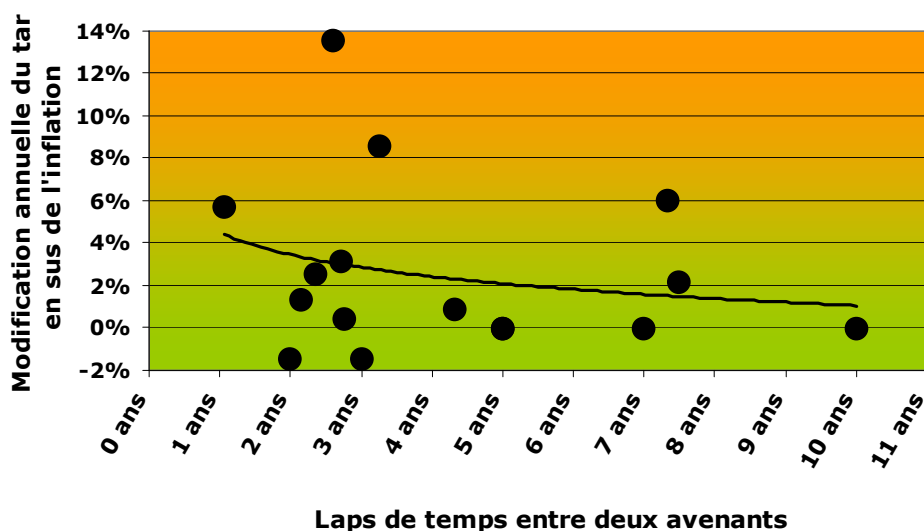


Figure 26. : Variation totale de tarif selon la fréquence des avenants

| Ecart moyen du tarif au tarif initial inflaté | Nombre d’avenants signés | | | | | | | | | | | | | | | | NSP | SO | Total |
|---|--------------------------|---|----|---|---|---|---|---|---|----|----|----|----|---|---|--|-----|----|-------|
| | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 10 | 11 | 14 | 18 | | | | | | |
| 0% - | | | | 1 | | | | 1 | | | | | | 1 | | | | 3 | |
| 0% | 2 | 4 | 5 | 3 | | 2 | | | | | | | | | | | 1 | 17 | |
| 0% + | | | | 4 | 1 | 1 | | | | 1 | 1 | 1 | | | | | | 9 | |
| 10% | | | | 1 | | 1 | 1 | 1 | | | | | 1 | | | | | 5 | |
| 20% | | | | | | 1 | | | | | | | | | | | | 1 | |
| NSP | | | | | | 3 | | | | | | | | | 1 | | | 4 | |
| Total | 2 | 4 | 10 | 5 | 5 | 2 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | | | 39 | |

Tableau 30. : Variation totale de tarif selon le nombre d'avenants

- ◆ Les plus fortes hausses de tarifs totales sont enregistrées dans des contrats où plusieurs avenants connaissent une forte hausse de tarif, par opposition aux contrats avec un grand nombre d'avenants à faible variation. Cependant, aucun contrat avec une variation totale de tarif importante n'a moins de 4 avenants.

| Ecart moyen du tarif au tarif initial inflaté | Modification du tarif au moment de l'avenant | | |
|---|--|-------------------|--------------------|
| | Baisse | Modification <10% | Modification >=10% |
| 10% | 0 | 1 | 3 |
| | | | 4 |
| | 1 | 4 | 1 |
| | 4 | 7 | 3 |
| Total | 5 | 12 | 11 |

Tableau 31. : Détail des avenants dans 4 contrats à forte variation tarifaire totale

- ◆ Les 3 baisses de tarif sur la durée du contrat sont en relation avec des avenants signés où la baisse de tarif est significative. Dans un seul cas, cette baisse reflète une formule d'indexation des prix plus favorable à la collectivité que le taux d'inflation choisi dans l'étude.
- ◆ Parmi les contrats à évolution de tarif totale modérée, on observe 3 contrats qui ont connu par une ou deux fois une baisse de tarif. En revanche, il existe deux contrats où le recours à des baisses de tarifs (1 fois et 4 fois) n'a pas suffi à maintenir un tarif stable sur la durée du contrat.

| Modification du tarif au moment de l'avenant | | | Ecart moyen du tarif au tarif initial inflaté | | |
|--|-------------------------|--------------------------|---|----------|----------|
| Tarif en baisse | Modification tarif <10% | Modification tarif >=10% | | | |
| | | | 0% - | 0% + | 10% |
| 0 | 6 | 2 | | 1 | |
| | | 4 | | 1 | |
| | 10 | 1 | | 1 | |
| 1 | 5 | 1 | 1 | | |
| 2 | 16 | 0 | 1 | | |
| 4 | 7 | 3 | | | 1 |
| 7 | 44 | 11 | 2 | 3 | 1 |

Tableau 32. : Variation tarifaire totale des contrats avec répétition d'avenants de faible impact sur le tarif

Dans la plupart des contrats avec une variation totale de tarif à la hausse, on trouve des avenants qui ont apporté des modifications des obligations du délégataire (sur l'exploitation, l'entretien, les nouveaux investissements, la durée du contrat). On trouve également un grand nombre d'avenants ayant porté sur la seule rémunération du délégataire, dans une proportion un peu plus importante que dans les autres contrats.

| Impact sur obligations délégataire | Ecart moyen du tarif au tarif initial inflaté | | | | | | |
|--|---|----|-----|-----|-----|-----|-------|
| | 0%- | 0% | 0%+ | 10% | 20% | NSP | Total |
| Sans impact sur le délégataire | 4 | 3 | 11 | 2 | 1 | 5 | 26 |
| Variation de tarif seule | 6 | 9 | 16 | 13 | | 2 | 46 |
| Suivi qualitatif | 1 | | 1 | | | | 2 |
| Exploitation et entretien | 7 | 12 | 11 | 4 | 3 | 2 | 39 |
| Nouveaux investissements | 2 | 5 | 4 | 6 | | 2 | 19 |
| Prorogation de la durée | | 1 | 2 | 2 | | 1 | 6 |
| Prorogation de la durée avec nouvelles obligations | 1 | | 2 | 2 | 1 | | 6 |
| NSP | | 3 | | | | 1 | 4 |
| SO | | 2 | | | | | 2 |
| Total | 21 | 35 | 47 | 29 | 5 | 13 | 150 |

Tableau 33. : Objet des avenants et évolution tarifaire

2. 6. La résolution conjointe des situations nouvelles

Des motifs d'incertitude

La collectivité et le délégataire renégocient donc les conditions de leur contrat au minimum deux à trois fois au cours du contrat. *La pratique de l'avenantage est largement pratiquée et invalide l'hypothèse d'un contrat complet.*

Le contrat subit des adaptations très tôt (dans les trois années suivant sa signature). Les motifs sont principalement endogènes (modifications des obligations relatives à l'exploitation, la gestion clientèle, le périmètre et les investissements du service). On observe en 1992-1994 un nombre d'avenants important : ils correspondent cette fois à l'impact exogène de la législation (loi sur l'eau de 1992 et Loi Sapin de 1993).

Le contrat de délégation, dans les services d'eau et d'assainissement, est donc confronté à des incertitudes d'autant plus importantes que sa durée est longue.

Une dérive limitée

Dans un tiers des cas et dans les contrats avant 1993, il y a prolongation de la durée. La durée des contrats récents est plus courte que celle des contrats anciens. *60 % des avenants modifient la rémunération du délégataire, souvent dans une proportion inférieure à 5%, parfois nettement à la hausse, plus rarement à la baisse. Les modifications de tarifs sans contrepartie en obligations contractuelles concernent 10 % des avenants.*

Les facteurs d'évolution forte des tarifs à l'échelle du contrat sont les suivants :

- ◆ La durée des contrats, mais non pas le nombre d'avenants ;
- ◆ Soit un grand nombre d'avenants avec une variation du tarif sans contrepartie ;
- ◆ Soit un avenant au moins avec une hausse de tarif importante, justifiée par un changement d'obligations contractuelles du délégataire.

Les contrats à évolution du tarif modérée peuvent pour leur part correspondre à des contrats pour lesquels un avenant a procédé à une baisse importante du tarif. La période 1992-1994, en concordance avec l'évolution de la législation (loi sur l'eau, loi Sapin), est celle où l'on observe le plus de modifications de tarif dans les avenants, aussi bien à la hausse qu'à la baisse.

En conclusion, les modifications formelles du contrat sont fréquentes, mais ne peuvent être considérées comme des distorsions manifestes de la situation initiale que dans un nombre limité de cas, soit 10 % à 15 %. Ces distorsions portent sur la durée du contrat et l'évolution des tarifs. Pour autant, l'observation des seuls avenants ne permet pas de trancher entre l'hypothèse d'une adaptation mutuelle par la renégociation, ou l'hypothèse d'une évolution opportuniste.

Le principe d'un conflit dormant

Par contre, le recours à des renégociations formelles témoigne a minima de l'existence de divergences d'intérêt aussi bien que de la volonté des deux parties de faire face à des situations nouvelles. « *La négociation est un système de décision par lequel les acteurs s'entendent de commun accord au lieu d'agir par voie unilatérale* » (Dupont, 1990).

Bartos, en 1974, propose une définition de la négociation proche des concepts de l'économie de l'environnement (Laurans 1997), où **la négociation apparaît comme un mode de résolution de conflit**. Le conflit d'intérêt entre les deux parties correspond à une externalité négative, soit invisible, soit acceptée. Le conflit est dit dormant. C'est en tentant de maximiser leurs intérêts que les acteurs activent le conflit, qui passe dans le champ visible, social. Cette activation génère simultanément une tension et la recherche de solutions pour ramener le conflit social à son stade dormant. « *La négociation est un processus par lequel deux ou plusieurs parties interagissent dans le but d'atteindre une position acceptable au regard de leurs divergences* » (Faure 1991, Encyclopaedia universalis).

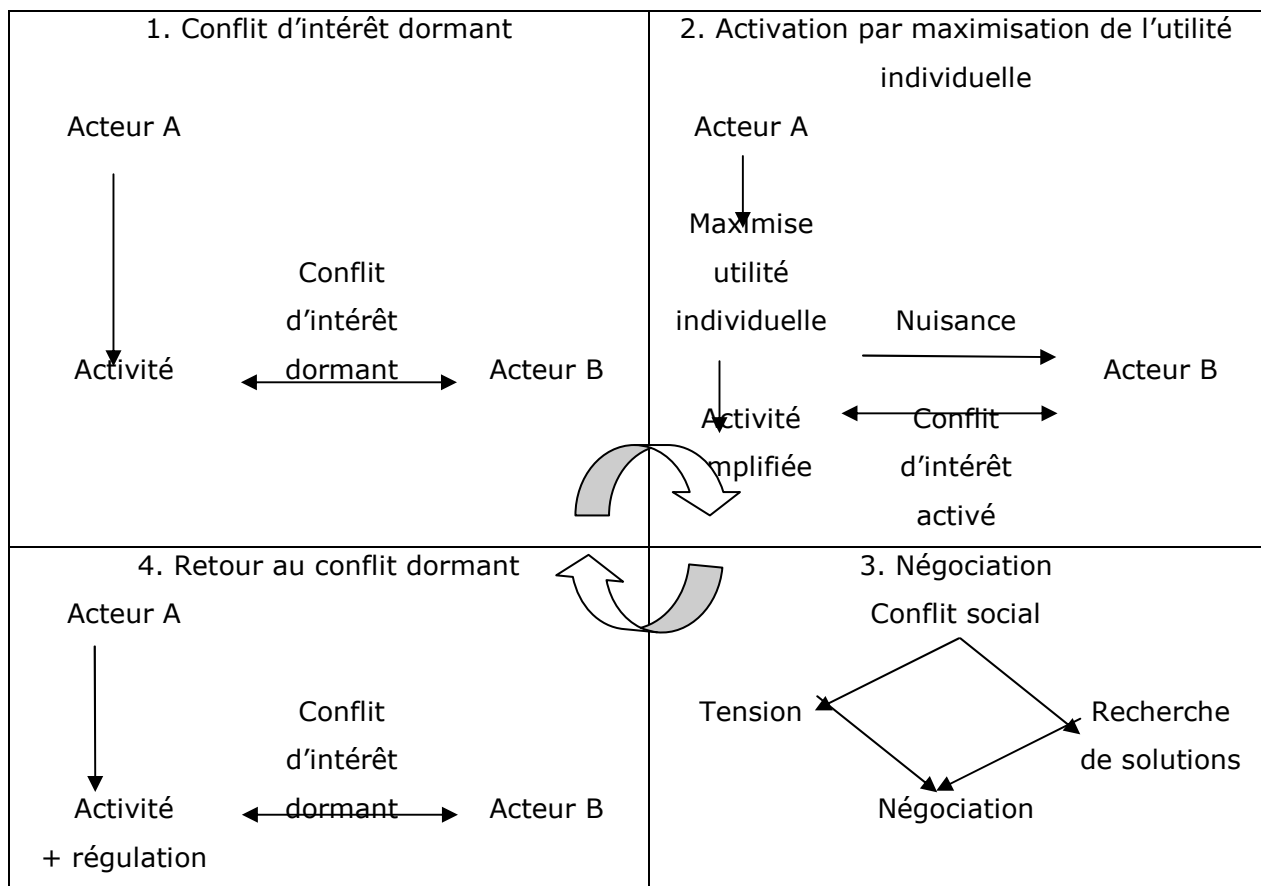


Figure 27. : La négociation par Bartos (1974), proposition de schématisation (Laurans 1997)

Dans les services d'eau et d'assainissement, si les deux parties ont un même intérêt à la bonne marche du service, elles ont bien évidemment aussi des intérêts divergents que nous allons approfondir dans le chapitre suivant.

Chapitre 3. Des enjeux financiers divergents

Nous avons vu dans le chapitre 2 que la responsabilité de l'entretien du patrimoine des services était partagée entre une autorité concédante, la collectivité locale, et une entreprise délégataire de service. Dans un contexte d'incertitudes et d'interaction technique forte, le contrat ne peut être complet. Il aboutit à des renégociations formelles régulières, conclues par avenant, qui sont à la fois le signe d'une volonté de résoudre les situations nouvelles et l'indice de conflits d'intérêts dormants entre la collectivité et le délégataire.

Dans ce chapitre, nous allons tout d'abord utiliser les modalités comptables pour explorer les divergences d'intérêt culturelles des deux acteurs (§ 1), avant de nous intéresser à la crise du financement des installations et à ses conséquences sur la relation contractuelle (§ 2).

1. La comptabilité comme révélateur des différences de culture

Les deux entités en présence, collectivité et délégataire, ont des cultures « d'entreprise » complètement différentes. C'est au travers des mécanismes comptables que nous allons aborder ces différences culturelles.

La comptabilité a en effet trois buts principaux :

- ♦ La mémoire : enregistrer les flux financiers pour en garder la trace ;
- ♦ Le tri : trier les flux financiers pour y voir plus clair ;
- ♦ Le contrôle : assurer la traçabilité, pour valider les étapes précédentes et permettre le regard extérieur sur la fidélité des comptes.

Comme telle, la comptabilité est à la fois révélatrice des choix internes et de la visibilité extérieure de l'organisme qui la tient. Nous partons de la composition des comptes relatifs aux services, et en particulier des flux liés au financement des installations, pour comparer les principes qui fondent l'action des collectivités et des entreprises délégataires. Pour financer ses investissements, une organisation a le choix entre deux grands systèmes de financement : soit la mobilisation de ses réserves, soit le recours à un financement extérieur.

Pour une entreprise, les fonds propres correspondent aux capitaux versés par les actionnaires et aux réserves financières issues de l'activité de l'entreprise. Le financement extérieur peut se faire soit par un nouvel appel de fonds auprès des actionnaires, soit par un emprunt bancaire. *La mise à disposition de capitaux ne se fait jamais gracieusement. Les prêteurs et les actionnaires sont rémunérés pour ce service qu'ils rendent à l'entreprise, bien que sous une forme différente.*

En France, les collectivités n'ont pas d'actionnaires. Mais des fonds conséquents sont apportés sous la forme de subventions pour le financement des installations (Cf. Chapitre 10. 2. 1.). Les subventions, les réserves dégagées par le service lui-même et l'emprunt sont les trois sources de financement publiques des installations du service.

1. 1. Les comptes privés et publics : une vision partielle du patrimoine

1. 1. 1. Une comptabilité privée tournée vers la mesure de la solvabilité et de la rentabilité

Les comptes de bilan et de résultat

Nous allons reprendre ici les deux grands comptes synthétiques de l'activité de l'entreprise. Le compte de résultat rend compte de l'activité de l'entreprise. C'est dans ce compte que l'on va retrouver les bénéfices dégagés par l'activité de l'entreprise. Le compte de bilan rend compte du patrimoine de l'entreprise, de ses avoirs et de ses dettes, de sa solvabilité. On y retrouve les fonds propres et le niveau d'endettement de l'entreprise. Il y a une différence majeure entre ces deux comptes.

Chapitre 3 : Des enjeux financiers divergents

Le bilan décrit l'état du patrimoine de l'entreprise. Le passif décrit l'origine des ressources de l'entreprise : les capitaux apportés par les actionnaires, l'emprunt. L'actif décrit la composition du patrimoine, c'est-à-dire ce que possède l'entreprise. Ce patrimoine peut être fortement lié à l'activité, au travers d'investissements matériels pour la production par exemple. Mais le patrimoine de l'entreprise n'est pas superposable à l'activité : un changement d'activité est possible avec les mêmes fonds.

C'est aussi dans le compte de bilan que l'on retrouve plus prosaïquement les recettes et les dépenses courantes de l'entreprise.

Compte de bilan à la date du 31/12/2003

| ACTIF Emplois | | PASSIF Ressources | |
|--|--|--|---------------------------------------|
| Comptes de bilan | | | |
| Comptes de classe 2 : immobilisations | | Comptes de classe 1 : capitaux | |
| Immobilisations valeur à l'achat | 20 Immobilisations incorporelles | 10 Capital social | Capitaux propres |
| | 21 Immobilisations corporelles | 10 Réserves | |
| | 23 Immobilisations en cours | 11 Report à nouveau | |
| | 27 Immobilisations financières | 12 Résultat de l'exercice | |
| Amortissements | 28 Amortissement des immobilisations | 13 Subventions d'investissement | Provisions pour risques et charges |
| Provisions | 29 Provisions pour dépréciation des immobilisations | 14 Provisions réglementées | |
| | Comptes de classe 3 : stocks | | |
| Stocks et en-cours | 31 Matières premières, approvisionnements | 15 Provisions pour risques et charges | |
| | 33 Encours de production de biens | 16 Emprunts et dettes assimilées | |
| | 34 Encours de production de services | | |
| | 37 Marchandises | | |
| | 39 Provisions pour dépréciation des stocks et en-cours | | |
| Comptes de classe 4 : comptes de tiers | | | |
| Créances | 41 Clients et comptes rattachés | 40 Fournisseurs et comptes rattachés | Dettes |
| | 49 Provisions pour dépréciation des comptes de tiers | 42 Personnel et comptes rattachés | |
| | | 43 Sécurité sociale et autres organismes sociaux | |
| | | 44 Etat et autres collectivités publiques | Régularisation |
| Régularisation | 48 Charges constatées d'avance | 48 Produits constatés d'avance | |
| Comptes de classe 5 : comptes financiers | | | |
| Caisse | 53 Caisse | 51 Banques, établissements financiers et assimilés | Comptes bancaires |

Tableau 34. : Compte de bilan-type

Au contraire, le compte de résultat est intrinsèquement lié à l'activité de l'entreprise. Les comptes de gestion du compte de résultat traduisent les flux de valeur détruites ou créées au cours de l'activité de l'entreprise. Les produits représentent les valeurs créées ; ils peuvent ne pas correspondre à une recette immédiate. Dans le cas des services d'eau et d'assainissement, la principale production est l'eau consommée. Mais il peut y avoir production d'eau sur une année et facturation l'année suivante. Dans ce cas, il y a un décalage entre le produit (la consommation d'eau) et la recette (l'argent versé par l'utilisateur à l'entreprise suite à la facturation du service rendu). Les charges représentent quant à elles les valeurs utilisées pour produire cette valeur ; une charge peut ne pas correspondre à une dépense. Il s'agit par exemple des produits désinfectants, ou de la main d'œuvre mobilisée pour le service.

Compte de résultat : période du 01/01/2003 au 31/12/2003

| CHARGES | PRODUITS |
|---|--|
| Comptes de gestion | |
| Comptes de classe 6 : charges | Comptes de classe 7 : produits |
| 60 Achats 61 Services extérieurs 62 Autres services extérieurs 63 Impôts, taxes et versements assimilés 64 Charges de personnel 65 Autres charges de gestion courante 66 Charges financières 67 Charges exceptionnelles 68 Dotations aux amortissements et aux provisions 69 Participation des salariés, impôt sur les bénéfices | 70 Ventes de produits fabriqués, prestations de services, marchandises 71 Production stockée 72 Production immobilisée 73 Produits nets partiels sur opérations à long terme 74 Subvention d'exploitation 75 Autres produits de gestion courante 76 Produits financiers 77 Produits exceptionnels 78 Reprises sur amortissements et provisions 79 Transferts de charges |
| Résultat de l'exercice | |

Tableau 35. : Compte de résultat type

On parle de compte de flux pour le compte de résultat et de comptes de stocks pour le bilan. Le bilan est établi à une date précise, le résultat s'applique à une période d'activité.

| | BILAN | RESULTAT |
|--------------------|---|--|
| Décrit | Patrimoine | Activité |
| Nature des comptes | Comptes de situation | Comptes de gestion |
| Nature des flux | Compte de stocks | Compte de flux |
| Unité de mesure | Valeur absolue : € | Valeur relative : €/an |
| Temps | Date précise (31/12/2003) | Période (du 01/01/2003 au 31/12/2003) |
| Début période | Solde cumulé des exercices précédents | Solde nul |
| Fin période | Solde cumulé des exercices y compris l'exercice passé | Solde de l'exercice : résultat de l'exercice passé |

Tableau 36. : Comparaison des comptes de bilan et de résultat en comptabilité privée

La traduction du financement de l'investissement

On retrouve tous les éléments liés au financement de l'entreprise dans les comptes de bilan et de résultat.

- ♦ Les capitaux propres de l'entreprise sont au passif du bilan. La rémunération des actionnaires, qui correspond à la mise à disposition de ces capitaux, dépend de l'affectation du bénéfice de l'activité (que l'on retrouve en compte de résultat).
- ♦ L'endettement de l'entreprise est également au passif du bilan, et c'est l'activité de l'entreprise, par le biais d'une charge financière au compte de résultat, qui rémunère l'emprunt.
- ♦ La valeur du patrimoine est à l'actif du bilan.

| | Immobilisations | Emprunt | Capitaux propres |
|--------------------|--|---|--|
| Compte de bilan | Actif du bilan | Passif du bilan | |
| | Valeur comptable nette des immobilisations | Capital emprunté : L'encours cumulé de dette se retrouve dans le passif du compte de bilan (compte 16). Comme pour la valeur des immobilisations, on ne retrouve que le cumul. L'évolution de l'endettement se déduit par différence entre l'encours de l'année et celui de l'exercice précédent. | Capitaux propres : Les comptes de capitaux propres sont au passif du compte de bilan (comptes 10 à 14) |
| Compte de résultat | | Charges | Produits |
| | Dotations aux amortissements | Intérêts de la dette : La charge annuelle d'intérêt de la dette se trouve dans les charges du compte de résultat (compte 66). | Le résultat de l'exercice, est réparti entre : 1. Les bénéfices à distribuer (dettes vis-à-vis des actionnaires, dividendes) ; 2. Les réserves (bénéfices conservés dans l'entreprise dans les capitaux propres) ; 3. Le report à nouveau (report de l'affectation du résultat dans les capitaux propres) |

Tableau 37. : Modes de financement des investissements dans les comptes de résultat et de bilan

La réévaluation annuelle de la valeur comptable du patrimoine

Inscrire le patrimoine matériel pour sa valeur d'achat dans le bilan n'est satisfaisant que pour un très petit nombre de biens, par exemple les terrains qui conservent a priori leur valeur dans le temps. Dans les faits, la plupart des biens s'usent, se dévalorisent, tombent en désuétude.

Prenons l'exemple d'un véhicule, qui nous est familier. On l'achète pour une valeur théorique de 1000 la première année. Pour le revendre, on se réfère à l'argus, qui nous donne une valeur de 750 la seconde année, 600 la troisième année, 500 la quatrième année, etc. Ce qui doit être inscrit dans le bilan, ce n'est donc pas la valeur brute ou valeur d'achat, mais la valeur nette, qui correspond à la valeur de revente possible du bien. C'est cette valeur nette qui sert à estimer le patrimoine effectif de l'entreprise.

Pour conserver la traçabilité, on inscrit en fait la valeur brute du bien (comptes 20 à 27), qui reste constante ; et la valeur perdue au total par le bien (compte 28), valeur qui augmente tous les ans jusqu'à atteindre la valeur d'achat. La différence entre la valeur d'achat et la valeur perdue nous donne bien la valeur nette du bien, ici l'argus de notre véhicule. La dépréciation annuelle du bien est appelée amortissement comptable. Dans l'exemple ci-dessous, on réalise un amortissement comptable complet en 8 ans.

| | Comptable | | | | Technique | |
|--------------|--------------------------|---------------------------------|---------------------|---|--------------------------------|-----------------------|
| Année | Valeur brute (21) | Dépréciation totale (28) | Valeur nette | Dotation aux amortissements (68) | Amortissement technique | Valeur d'usage |
| 0 | 1000 | 0 | 1000 | | | |
| 1 | 1000 | 250 | 750 | 250 | 50 | 950 |
| 2 | 1000 | 400 | 600 | 150 | 50 | 900 |
| 3 | 1000 | 500 | 500 | 100 | 50 | 850 |
| 4 | 1000 | 600 | 400 | 100 | 50 | 800 |
| 5 | 1000 | 700 | 300 | 100 | 50 | 750 |
| 6 | 1000 | 800 | 200 | 100 | 50 | 700 |
| 7 | 1000 | 900 | 100 | 100 | 50 | 650 |
| 8 | 1000 | 1000 | 0 | 100 | 50 | 600 |
| Total | | | | 1000 | 400 | |

Tableau 38. : Tableau d'amortissement comptable et technique type

Bien entendu, un véhicule bien entretenu peut continuer à servir plus de 8 ans. *Il y a donc un décalage entre la valeur nette comptable et la valeur d'usage* du véhicule. Il est donc important de préciser, lorsqu'on parle d'un bien, si l'on parle de sa valeur d'usage technique, qui peut être estimée par un amortissement technique, ou de sa valeur comptable, qui est estimée par un amortissement comptable. Ici, on pourrait estimer que le véhicule dure en fait 20 ans et qu'il perd chaque année un vingtième de sa valeur d'usage technique.

C'est une des différences majeures entre les inventaires techniques et les inventaires comptables des immobilisations, qui ne concordent pas toujours parfaitement. L'utilisation en est différente. Un état du patrimoine technique sert à prévoir les renouvellements des installations ; il juge des possibilités d'utilisation effective des installations. Un état du patrimoine comptable sert à en estimer la valeur comptable, c'est-à-dire la valeur de revente possible. Dans un service d'eau et d'assainissement, la très grande spécificité des installations rend l'hypothèse d'une revente relative.

La comptabilité d'une entreprise entre solvabilité et rentabilité

La description précise du patrimoine de l'entreprise au travers du bilan permet de rendre compte de sa solvabilité, c'est-à-dire sa capacité à payer ses dettes à l'avenir, y compris par la réalisation de ses immobilisations. La solvabilité est le concept qui a présidé à l'évolution historique de la comptabilité (Fourastié and Kovacs 1998). C'est sur la solvabilité de l'entreprise qu'est basée la confiance qui lui sera accordée par l'ensemble de ses partenaires, les banques en particulier. ***La solvabilité est la clef de l'existence de l'entreprise.***

Le compte de résultat est pour sa part dédié à la mesure de la rentabilité, c'est-à-dire le profit de l'entreprise. La rentabilité est la clef de l'attractivité de l'entreprise pour des investisseurs, et donc de son potentiel de développement. ***La recherche de la rentabilité est un facteur de survie pour les entreprises.***

Le plan comptable correspond ainsi à un compromis entre les divers utilisateurs de la comptabilité (l'entreprise elle-même, les banques, les actionnaires, etc.). Les outils mis en place ont pour but d'assurer la lisibilité de l'information sur la pérennité de l'entreprise et de permettre à tous les acteurs de faire des choix en conséquence. Les principes et documents associés au plan comptable sont décrits par la loi comptable (30 avril 1983) et ses décrets d'application (29 novembre 1983).

| Principe | Traduction et/ou objectifs |
|----------------------------|---|
| L'image fidèle | Description adéquate, loyale, claire, précise et complète des opérations |
| La prudence | Comptabiliser les gains incertains et les charges probables pour ne pas donner une vue trop optimiste de la situation de l'entreprise |
| La régularité | Conformité aux règles et procédures du plan comptable |
| La continuité | Présomption de poursuite de l'activité pour l'établissement des comptes annuels pour éviter une vue trop défavorable |
| La permanence des méthodes | Pour permettre la comparaison dans le temps |

Tableau 39. : Principes de la comptabilité privée

1. 1. 2. Une comptabilité publique réduite à l'annualité des flux

Le contexte institutionnel

Les principes fondateurs de la comptabilité publique sont très différents, car l'existence des collectivités n'est pas mise en cause. Pour les services publics industriels et commerciaux, ils sont décrits dans l'instruction comptable M49. Les collectivités ne font pas faillite, du moins en France. On retrouve le concept de solvabilité en comptabilité publique, mais il se traduit différemment. Il s'agit d'équilibrer les comptes et d'assurer leur pérennité dans le temps. Quant à la rentabilité, c'est une notion très éloignée de l'esprit de la comptabilité publique. Les collectivités françaises ne recherchent pas de profit.

Par contre, les collectivités locales sont soumises à un contexte institutionnel très structuré. Elles fonctionnent avec une libre administration et une autonomie financière, dans la limite de leurs compétences et de leur territoire (Art. 34 et 72 de la Constitution du 4 octobre 1958, Art. 1 et 5 de la loi n°82-213 du 2 mars 1982, Loi ATR du 6 février 1992, Loi n° 94-1040 du 2 décembre 1994). Mais leur fonctionnement financier est révélateur de deux logiques contradictoires : l'autonomie et la dépendance vis-à-vis de l'Etat. Des principes stricts encadrent les modalités d'administration des collectivités, et un contrôle étroit est assuré sur leurs comptes.

La séparation entre l'ordonnateur et le comptable est la pierre angulaire du dispositif de contrôle des finances des collectivités. Les rôles sont partagés entre l'exécutif de la collectivité - ou ordonnateur - d'une part, et le comptable public d'autre part. Le comptable public, sauf cas particuliers (receveur spécial, agent comptable d'un établissement scolaire), fait partie du personnel du Ministère des finances. C'est lui qui gère les comptes des collectivités, et vérifie la conformité des flux par rapport aux décisions votées par l'assemblée délibérante. Il prête serment devant la Chambre régionale des Comptes et lui présente ses comptes chaque année. Il est responsable personnellement et pécuniairement des recettes qu'il néglige d'assurer ou des paiements irréguliers qu'il effectue.

L'ordonnateur engage pour sa part :

- ◆ Sa responsabilité civile en cas de faute personnelle ;
- ◆ Sa responsabilité pénale en cas de malversations, gestion de fait, etc.
- ◆ Sa responsabilité pécuniaire pour infraction aux règles d'exécution des recettes et dépenses ;
- ◆ Sa responsabilité politique, mais sans obligation de démission, même en cas de contestation de l'assemblée.

Contrairement au comptable, l'ordonnateur dispose uniquement des comptes budgétaires, qui sont des comptes de flux.

Le compte administratif : du fonctionnement à l'investissement

Les services d'eau et d'assainissement, comme tous les services publics à caractère industriel et commercial, font l'objet d'un budget annexe, séparé du budget principal de la collectivité.

Par comparaison avec la comptabilité privée, on retrouve dans un compte administratif les termes d'un compte de résultat, dans la section de fonctionnement. Mais les montants comptables ne sont inscrits que lorsqu'ils ont effectivement lieu. Il s'agit de recettes et de dépenses, par opposition aux produits et aux charges du compte de résultat privé. Ces recettes et dépenses doivent correspondre à un montant budgétaire voté par l'assemblée délibérante. Un très faible volant d'imprévus est admis.

Le compte administratif comporte aussi une section d'investissement, mais celle-ci ne permet pas de reconstituer l'état du patrimoine de la collectivité à un instant donné. La section d'investissement retrace uniquement les variations du patrimoine sur l'exercice : achats, reventes, dépréciations. **La connaissance du patrimoine et des ressources de la collectivité se fait indirectement, au travers de deux annexes du budget, l'état du patrimoine et l'état de la dette.**

La trésorerie apparaît comme le solde de gestion des sections de fonctionnement et d'investissement.

| | Comptabilité privée | Comptabilité publique |
|------------|---|--|
| Activité | Compte de résultat Flux Produits (classe 7) Charges (Classe 6) Variations de stocks | Section de fonctionnement Flux Recettes (Classe 7) Charges (Classe 6) Ø |
| Patrimoine | Compte de bilan Stocks Investissement brut (Classe 2) Investissement net Ø Encours de dette (Classe 1) Ø Stocks (Classe 3) | Section d'investissement Flux Investissement brut (Classe 2) Ø Nouvel emprunt (Classe 1) Ø Variation de stocks (Classe 3) Ø |
| Trésorerie | Compte de bilan (Classe 5) | Compte de gestion (Classe 5) |

Tableau 40. : Comparaison des comptes de la comptabilité publique et privée

Un fort cloisonnement budgétaire

La structure du compte administratif découle de principes basiques de la comptabilité publique. On constate, qu'au regard des conditions particulières des services d'eau et d'assainissement, sa présentation donne une lisibilité réduite du financement des immobilisations. Les principes propres à la comptabilité publique focalisent l'attention sur l'équilibre annuel du budget, au détriment de la temporalité des investissements.

Nous avons vu ci-dessus que la visibilité du patrimoine et de l'endettement de la collectivité est réduite aux annexes des comptes administratifs, qui sont souvent négligées dans les faits. Cela ne favorise pas une anticipation sur le long terme, d'autant que le vote du budget se fait de façon annuelle, pour respecter le consentement du peuple par un débat régulier devant l'assemblée délibérante. Il existe une possibilité d'inscrire des autorisations pluriannuelles d'investissements, qui commence à peine à être mobilisée par les collectivités.

Le budget annexe doit être équilibré par ses recettes propres (article L 322-5 du Code général des collectivités territoriales). C'est un principe qui a pour but d'assurer la pérennité des services publics dans le temps, indépendamment des politiques qui jouent sur les orientations budgétaires. *Ce principe empêche toute péréquation des investissements avec le budget de la collectivité ou d'autres budgets annexes (Cf. Chapitre 10. 2. 1.)* La notion de déficit pour un budget public est une notion annuelle, qui ne s'applique qu'à la différence entre les recettes et les dépenses de l'exercice.

De plus, l'équilibre du budget donne la priorité au fonctionnement courant sur l'investissement. La séparation du fonctionnement courant et de l'investissement est destinée à s'assurer que les dépenses de fonctionnement sont couvertes par des recettes certaines. L'investissement est considéré en comptabilité publique comme un événement exceptionnel, susceptible d'un recours à des ressources ponctuelles, au-delà des réserves de la collectivité.

Or, l'équilibre du budget annexe d'un service délégué d'eau et d'assainissement se fait davantage sur les investissements que sur le fonctionnement, et davantage sur le long terme que sur un exercice. C'est pourquoi les mécanismes comptables d'épargne obligatoire en vue des investissements sont si importants en théorie.

Chapitre 3 : Des enjeux financiers divergents

| Principe | Déclinaison | Explication |
|-------------------------|---------------------------------|---|
| 1. Annualité budgétaire | Principe | Le budget, comme acte de prévision et d'autorisation, est limité dans le temps à un an pour respecter le consentement du peuple par un vote régulier et le rythme de l'activité économique dans les prévisions |
| | Année civile | L'exercice couvre la période du 1 ^{er} janvier au 31 décembre |
| | Antériorité | Le vote du budget doit intervenir en principe avant le 1 ^{er} janvier de l'année concernée, sauf exceptions répertoriées. Le budget voté avant connaissance des résultats de l'exercice précédent s'appelle budget primitif. Un budget supplémentaire est voté après prise de connaissance de ces résultats avant le 30 mars Des décisions modificatives peuvent intervenir en cours d'exercice et avant le 31 décembre Pour les investissements, des autorisations pluriannuelles de programme peuvent être inscrites au budget, soit entièrement dès la première année puis reportées d'année en année, soit inscrites de façon fractionnée dans les budgets de la période concernée sous forme d'autorisations de programmes (dépenses pouvant être engagées sur la période totale) et de crédits de paiements (dépenses maximales de l'exercice) |
| | Aménagements | Entre le 1 ^{er} janvier et le 31 mars en absence de vote du budget, l'ordonnateur peut fonctionner dans la limite des engagements pris les années précédentes. Par ailleurs, les engagements de l'exercice peuvent être honorés jusqu'au 31 janvier suivant (dispositif de la journée complémentaire) |
| 2. Unité | Du contenant | Toutes les recettes et dépenses doivent être regroupées dans un budget unique. |
| | Du contenu | Le budget peut être présenté sous la forme d'un budget principal et de budgets annexes, dont seules les masses globales de recettes et de dépenses sont reprises dans le budget principal. Ces budgets annexes portent sur : Les services publics à caractère industriel et commercial dotés de l'autonomie financière Les services assujettis à TVA Les services à caractère social ou médico-social Les annexes du budget reprennent l'ensemble des engagements des collectivités. |
| 3. Universalité | Non contraction ou produit brut | Toute contraction entre une dépense et une recette est proscrite pour conserver la traçabilité de tous les flux ; chaque recette est chaque dépense est inscrite pour son montant intégral |
| | Non affectation | Il n'y a pas d'affectation des ressources aux emplois : toutes les recettes sont confondues dans une masse unique destinée à la couverture de l'ensemble des dépenses |
| | Aménagements | Don, legs et certaines subventions sont affectées à un but spécial Les recettes d'investissement sont affectées aux seules dépenses d'investissement |
| 4. Spécialité | Principe | Pour une meilleure maîtrise de l'activité financière de la collectivité par l'assemblée délibérante, les prévisions et autorisations sont ventilées en tenant compte de leur nature et de leur destination. |
| | Structure du budget | Le budget comprend : Une section d'investissement qui comprend les opérations qui augmentent ou diminuent le patrimoine de la collectivité Une section de fonctionnement qui retrace les opérations de gestion courante Le budget doit être voté par chapitre et peut éventuellement être voté par article. |

Partie 1 : L'entretien du patrimoine : les limites du partage des responsabilités

| Principe | Déclinaison | Explication | |
|---|---------------------|--|---|
| | Imprévus | Cependant, des montants de dépenses imprévues peuvent être inscrits à hauteur maximale de 7,5% des dépenses réelles prévues. | |
| 5. Equilibre (assorti de sanctions en cas de non-respect) | Dans l'espace | Sections | Chaque section doit être votée à l'équilibre, à la réserve de la prise en compte des résultats précédents (section d'exploitation) et des dotations aux amortissements (section d'investissement). |
| | | Sincérité | Dépenses et recettes doivent être prises en compte sans omission (notamment les dépenses obligatoires), sans minoration ou majoration fictive. C'est le principe de l'image fidèle déjà vu en comptabilité privée. |
| | | Couverture des dépenses par des recettes définitives | Le remboursement du capital de la dette en section d'investissement et le crédit pour dépenses imprévues en section de fonctionnement doivent être couverts par des recettes définitives et non par un nouvel emprunt. |
| | Dans le temps | Résorption du déficit | Si l'exécution du budget fait apparaître un déficit supérieur à 5% (20 000 habitants et plus) ou 10 % (moins de 20 000 habitants), le budget doit prévoir des mesures pour le résorber. |
| | | Contrôle d'un budget en déséquilibre | Le contrôle d'un budget voté en déséquilibre et assurée d'office par le représentant de l'Etat est assuré par le contrôle des décisions modificatives par la Chambre régionale des comptes et le vote du compte administratif avant le vote du budget précédent avec report du déficit. |
| | | Délais | Le budget doit être voté dans les délais légaux |
| | Champ d'application | Services publics administratifs | L'équilibre d'un budget annexe d'un service à caractère administratif peut être réalisé grâce à une subvention du budget général |
| | | Services publics à caractère industriel et commercial | L'équilibre d'un budget annexe d'un service public industriel et commercial doit être réalisé sur ses recettes propres, sauf exceptions (contraintes de fonctionnement, investissements importants, sortie d'une période de blocage des prix). |

Tableau 41. : Principes de la comptabilité publique

1. 2. L'équilibre entre les modes de financement public des installations

Tout l'enjeu consiste à répartir dans le temps la charge financière liée aux investissements, soit en amont par la constitution de réserves, soit en aval par le recours à l'emprunt. Les réserves constituées sont susceptibles d'être placées, l'emprunt génère au contraire des frais financiers. Cette question est une des problématiques de base de toute organisation : les produits sont généralement assez réguliers dans le temps, les dépenses d'investissement sont par nature irrégulières, et ce d'autant plus que les investissements en jeu sont importants (Riveline 1999). Il existe donc des mécanismes comptables spécifiques pour résoudre ce dilemme.

1. 2. 1. Le dimensionnement de l'épargne par les dotations aux amortissements

La répercussion du coût des immobilisations dans l'activité de l'entreprise

En fait, les biens durables de l'entreprise font intégralement partie de la valeur mobilisée par l'entreprise pour son activité. Pour intégrer la destruction d'une partie de ces biens durables pendant l'exercice, la dépréciation annuelle, décomptée de la valeur d'achat des immobilisations dans le bilan (Cf. 1. 1. 1.), est également portée en charge annuelle dans le compte de résultat (compte 68). On parle d'une dotation aux amortissements (Cf. Tableau 38. :)

C'est une charge qui ne correspond à aucune dépense. On peut considérer que la dépense a en fait été réalisée avant, au moment de l'achat de l'immobilisation, achat qui n'a pas été retranscrit dans le compte de résultat. Par contre, c'est une charge qui entre en ligne de compte dans le calcul du résultat de l'exercice. Pour avoir un résultat au moins équilibré, il faut prévoir des produits pour compenser cette charge – produits qui seront, eux, a priori traduits par une recette. C'est là la force du dispositif : la dotation aux amortissements constitue en fait une épargne annuelle d'un quantième du patrimoine. Cette épargne n'est pas bloquée.

Le fisc considère que cette épargne annuelle servira tôt ou tard au maintien par renouvellement ou à l'évolution de l'appareil de production. Il ne fait donc pas porter l'impôt sur les sociétés sur cette épargne (non comptabilisée dans le résultat imposable).

En revanche, c'est lui qui fixe les règles d'amortissement par type de bien (rythme dégressif ou linéaire, durée).

L'étalement du coût des immobilisations dans le temps se fait par le mécanisme des dotations aux amortissements qui présente deux facettes : tenue à jour de la valeur du patrimoine (compte de bilan) et épargne annuelle destinée au maintien en état de l'appareil de production (compte de résultat).

Un prolongement avec les provisions

Cette épargne peut être complétée par des provisions pour atteindre la valeur de renouvellement effective du bien concerné. L'épargne annuelle constituée par les dotations aux amortissements n'est en effet pas revalorisée chaque année. Les dotations aux amortissements sont en valeur absolue. De nombreux facteurs peuvent entrer en jeu pour rendre le renouvellement adaptatif de l'appareil de production plus cher que la valeur d'achat initiale : inflation, innovation technique... Il est donc possible de compléter les dotations aux amortissements par des provisions pour tenir compte de ces phénomènes. Ce sont des provisions pour risques et charges, pour charges à répartir sur plusieurs exercices en vue de grosses réparations prévues.

Les provisions sont un mécanisme comparable aux dotations aux amortissements. Il ne s'agit pas de flux réels, mais de charges ou de produits portés chaque année au compte de résultat et en cumul au bilan pour tenir compte des aléas futurs. Il s'agit de la « constatation comptable d'un amoindrissement de la valeur d'actifs résultant de causes qui ne sont pas jugées irréversibles ». La provision est constatée l'année où elle devient probable. Si jamais la dépréciation se réalise effectivement, elle est inscrite comme une charge réelle d'une part et la provision est compensée par une reprise sur provisions en produit d'autre part. Comme les amortissements, les provisions sont soigneusement encadrées par le fisc.

Les mouvements d'ordre théoriques de la comptabilité publique

La comptabilité publique intègre le mécanisme des dotations aux amortissements dans sa dimension d'épargne obligatoire pour les services publics à caractère industriel et commercial dans l'instruction comptable M49 et pour les biens mobiliers renouvelables dans l'instruction comptable M14.

Des dotations aux amortissements sont portées en « dépense » en section de fonctionnement et parallèlement en « recette » en section d'investissement chaque année. **Comme dans un compte de résultat, cette charge obligatoire ne correspond pas directement à une dépense, mais contraint à dimensionner les recettes de fonctionnement pour équilibrer la section de fonctionnement, ce qui crée une épargne.** Comme tout excédent de la section de fonctionnement, ces dotations sont affectées à la section d'investissement en recettes, par un prélèvement sur la section de fonctionnement qu'on appelle autofinancement. Pour respecter le principe de couverture des dépenses obligatoires, le prélèvement doit couvrir au moins le remboursement du capital de la dette.

Corollairement, on trouve un amortissement des subventions d'investissement (quote-part de subvention transférée) en charge en section d'investissement et en recette en section de fonctionnement. Cette pratique peut permettre d'atténuer la charge financière de l'amortissement des biens sur la section d'exploitation, et donc sur le prix du service. **L'amortissement caractérise le caractère renouvelable de l'investissement. Mais la reprise caractérise le caractère renouvelable de la subvention perçue, ce qui est sujet à caution, notamment pour des opérations de renouvellement (Décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 « relatif aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissement »).**

| | DEPENSES | RECETTES |
|----------------|---|---|
| EXPLOITATION | cpte 60, 61 Achats et variations de stocks, autres 62, 709. charges externes | cpte 70. Ventes de produits fabriqués, prestations de services, marchandises |
| | cpte 63. Impôts, taxes et versements assimilés | cpte 74. Subventions d'exploitation |
| | cpte 64. Charges de personnel | cpte 75. Autres produits de gestion courante |
| | cpte 65. Autres charges de gestion courante | cpte 76. Produits financiers |
| | cpte 66. Charges financières | cpte 77. Produits exceptionnels (777) |
| | cpte 67. Charges exceptionnelles | |
| | cpte 68. Dotations aux amortissements et provisions | |
| | Epargne non obligatoire : résultat d'exploitation | |
| INVESTISSEMENT | cpte 13. Subventions d'investissement (139) | cpte 10. Apport, dotations et fonds divers |
| | cpte 16. Emprunts et dettes assimilées | cpte 13. Subventions d'investissement (131) |
| | cpte 20. Immobilisations incorporelles | cpte 16. Emprunts et dettes assimilées |
| | cpte 21. Immobilisations corporelles | cpte 28. Amortissements des immobilisations |
| | cpte 23. Immobilisations en cours | Résultat d'investissement |

Tableau 42. : Présentation simplifiée du compte administratif d'un service d'eau

Les dotations aux amortissements sont linéaires, selon des durées choisies par la collectivité ou calées sur les prescriptions de la nomenclature comptable (M49 pour les services publics à caractère industriel et commercial). Il existe par contre deux mécanismes d'amortissement des subventions : soit l'amortissement linéaire, soit l'amortissement à hauteur de la dotation aux amortissements correspondante jusqu'à extinction de la subvention. C'est le second mécanisme qui est préconisé par la M49.

Des possibilités de placement public inexploitées

Le mécanisme des dotations aux amortissements, dans la comptabilité publique comme dans la comptabilité privée, permet la constitution d'une épargne. Alors que les entreprises placent ou investissent cet argent disponible, les bénéfices qu'en tirent les collectivités sont faibles.

Les principes d'unité de caisse et de trésorerie

Deux principes règlent l'exécution des dépenses et recettes en comptabilité publique : le principe de l'unité de caisse et le principe de l'unité de trésorerie. Le principe de l'unité de caisse est le corollaire pour la trésorerie du principe de non affectation des ressources aux emplois. L'ensemble des fonds disponibles d'une collectivité, quelle que soit leur origine, forment une masse unique qui sert à payer au fur et à mesure les dépenses, quelle qu'en soit la nature.

Les collectivités territoriales sont tenues de verser leur fonds au Trésor public. Ce dépôt est obligatoire depuis 1811 et gratuit. La gratuité du dépôt signifie l'absence de rémunération de la disponibilité de l'argent, dans un sens ou dans l'autre. **En particulier, la collectivité ne retire aucun bénéfice de l'immobilisation de fonds.** C'est pourquoi les collectivités tendent à fonctionner actuellement en flux tendus de trésorerie, sans immobilisation excessive de fonds.

La gratuité du dépôt découle de garanties offertes en échange par le Trésor public sur les contributions directes votées par les collectivités. C'est lui qui en assume le recouvrement et qui prend à sa charge les dégrèvements et les impayés d'une part. D'autre part, le Trésor public fait l'avance de ces contributions par douzièmes aux collectivités, alors qu'il ne les recouvre qu'au quatrième trimestre de l'exercice.

Dans le cas des services publics à caractère industriel et commercial toutefois, le recouvrement auprès des usagers est plus rapide que les décaissements. Si le service est délégué, c'est l'entreprise fermière qui est chargée de la facturation et de l'encaissement, ce qui constitue une charge de moins pour les agents du Trésor public.

L'autorisation de placer des fonds pour les services publics industriels et commerciaux

Des aménagements sont apportés au principe d'unité de Trésorerie par la circulaire interministérielle du Ministère de Finances du 5 mars 1926, confirmée par l'ordonnance du 2 janvier 1959 et le décret du 29 décembre 1962. Les établissements publics industriels et commerciaux ont la possibilité d'ouvrir un compte en banque, sur autorisation du préfet et après avis du TPG. Les collectivités peuvent placer leurs disponibilités provenant de dons et legs ou d'un excédent budgétaire définitif sur autorisation de l'assemblée délibérante, à condition de ne pas utiliser cet excédent pour réduire les charges des administrés. Les placements de fonds de trésorerie momentanément disponibles indépendamment de la volonté de la collectivité peuvent être placés par l'ordonnateur. Cette disposition concerne en particulier les fonds destinés au financement d'un équipement dont la réalisation est différée, ce qui cadre parfaitement avec les immobilisations des services industriels et commerciaux.

La Cour des Comptes a relevé dans son rapport public de 2003 (Cour_des_comptes 2003) que les services publics locaux à caractère industriel et commercial ne bénéficient pas d'avantages financiers et économiques particuliers. **Pour tenir compte de la spécialité de ces services, dont les ressources proviennent des usagers et qui constituent des réserves financières conformément aux prescriptions comptables prévues à cet effet, ces services semblent pouvoir procéder au placement de ces excédents de fonds dans les conditions générales prévues par la circulaire interministérielle de 1926.** Cette circulaire a récemment été mise en avant dans une réponse apportée à la question écrite du 29 avril 1999 de M. Paul Raoult, qui interrogeait le gouvernement sur cette possibilité de placement des fonds libres des Collectivités (JO Sénat, p. 1403).

Dans les faits, les services qui recourent effectivement à la possibilité de placer leurs fonds sont extrêmement rares. L'absence de rémunération des fonds immobilisés constitue probablement une incitation négative pour les collectivités. Les textes n'ont cessé de rappeler, depuis le début du XX^e siècle, la nécessité de constituer des dotations aux amortissements (Pezon 2000). Force est de constater que les budgets incomplets de ce point de vue sont encore légion, surtout dans les petits services. Les dotations aux amortissements ne semblent focaliser l'attention ni des ordonnateurs, qui n'y voient qu'un facteur d'augmentation des tarifs, ni des comptables publics, qui s'intéressent peu aux budgets annexes. *Les montants épargnés par les collectivités, soit par les dotations aux amortissements, soit de leur propre chef, sont aujourd'hui très loin des montants des installations en jeu.*

1. 2. 2. Les difficultés de l'arbitrage entre la tarification du service et l'emprunt

A l'échelle individuelle, pour donner une visibilité d'ensemble des besoins en financement du service et gommer l'effet des « pics » et des « creux » de programmes de travaux, il est possible de faire une étude prospective du budget annexe sur plusieurs années. Tout l'enjeu consiste alors à équilibrer les deux sources de financement principales du service : la redevance ou surtaxe perçue par le biais du tarif appliqué auprès des usagers d'une part (Cf. Chapitre 2. 1. 3. 3.), l'emprunt d'autre part. Les résultats permettent d'anticiper sur le mode de financement des installations et de fixer l'évolution des tarifs au-delà d'une vision budgétaire strictement annuelle. **Derrière l'apparente neutralité des ratios de solvabilité, on trouve des enjeux politiques forts.**

Le recours à l'emprunt

Recourir de façon importante à l'emprunt, c'est mettre le service en péril et risquer de faire face à une spirale de surendettement ; **de nouveaux emprunts sont alors nécessaires pour s'acquitter des anciens emprunts et non plus pour assurer le financement de nouveaux travaux. On pourrait définir la solvabilité des collectivités comme le fait de ne pas entrer dans ce cercle vicieux.**

Dans le cadre d'une gestion rationnelle de leur dette, les collectivités, suite à une période d'endettement avec des taux d'intérêt élevés qui les a échaudées dans les années 80, ont privilégié la renégociation de leurs emprunts et la recherche d'un endettement plus faible. **L'endettement est perçu comme un terme de bouclage dans un processus qui part de l'autofinancement et du prix de l'eau.** Les frais financiers sont ressentis comme une perte - ce qui revient à nier l'utilité du recours à toute forme de crédit. De plus, pour les villes et intercommunalités d'une certaine importance, c'est un raisonnement global de gestion de la dette qui est mis en œuvre.

Mais les réseaux d'eau par exemple ont une durée de vie physique supérieure à celle d'autres infrastructures et équipements, et appellent en conséquence des solutions spécifiques. La nouvelle étape de la décentralisation, les transferts de compétences qui vont l'accompagner dans un contexte difficile pour les finances de l'Etat, la nécessité d'investir dans le domaine de l'assainissement, le niveau bas des taux d'intérêt, tous ces facteurs suggèrent que le recours à l'emprunt devrait s'accroître à l'avenir.

L'augmentation des tarifs

Favoriser au contraire le financement du service par la redevance, comme le font aujourd'hui les collectivités, c'est faire supporter aux usagers d'aujourd'hui la charge pleine et entière d'installations qui serviront également aux usagers de demain. Au demeurant, le mécanisme d'épargne obligatoire des dotations aux amortissements ne permet pas de diminuer la redevance pour ne couvrir que les charges de fonctionnement courant, une fois le programme de travaux achevé.

Le financement exceptionnel par le budget principal

Le cas échéant, aucun compromis entre ces deux impératifs – assurer la solvabilité du service et répartir les charges d'investissements dans le temps - ne peut être trouvé. Il peut alors être nécessaire de recourir à un financement exceptionnel des services par le budget principal. Les possibilités de financement par le budget général sont soigneusement restreintes par le code général des collectivités territoriales

- ◆ à des contraintes particulières de fonctionnement du service (l'ouverture d'un parking les jours fériés par exemple) ,
- ◆ à la nécessité de réaliser des investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs (des travaux sur une station d'épuration par exemple),
- ◆ à la sortie d'une période de blocage des prix.

Il s'agit de s'assurer dans tous les cas que le budget général ne couvre pas un déficit d'exploitation structurel.

1. 3. La conjugaison d'une vision comptable et d'une vision économique pour le renouvellement électromécanique

1. 3. 1. Les obligations légales sur les installations en jouissance technique

Les délégataires ont pour leur part l'obligation comptable et fiscale d'assurer dans leurs comptes sociaux une provision de renouvellement. Le calcul est basé sur des fichiers d'installations dites « en jouissance technique » (Cour_des_comptes 2003). Le montant de la provision correspond soit à un amortissement comptable assorti d'une provision supplémentaire, soit à une simple provision. Le total correspond à la prévision de valeur de renouvellement de l'installation.

Les fichiers des installations en jouissance technique observés en mission présentent la plupart du temps un amortissement de l'installation, assorti d'une provision correspondant à l'inflation. La logique serait en cohérence avec les obligations comptables, à deux réserves près.

♦ La durée de l'amortissement, qui détermine le quantième de dépréciation de l'installation, est une durée de vie technique. **Ce calcul ne permet donc pas de recouper l'information avec les comptes sociaux de l'entreprise, qui prennent en compte une durée d'amortissement fiscale du bien.**

♦ La durée de provisionnement n'est pas fixée. La provision annuelle continue souvent d'être constatée alors que la date de remplacement initialement prévue est dépassée... **Le cumul des provisions constatées pour un même bien dépasse alors largement la valeur de remplacement - et a posteriori la valeur initiale du bien.**

Les fichiers d'installations en jouissance technique sont davantage utilisés pour refléter une valeur d'usage qu'une valeur comptable. Sur un certain plan, on peut les considérer comme plus fiables pour refléter l'état réel du patrimoine et sa capacité à fonctionner. Ils donnent l'âge des installations électromécaniques, leur durée de vie prévisible, leur temps d'utilisation effectif. Mais ils ne sont pas fiables pour refléter le strict besoin en financement des installations.

1. 3. 2. La garantie de renouvellement

Le coût du renouvellement des installations est mieux traduit par la vision économique rendue dans les comptes-rendus financiers annuels des services. Il s'agit d'une présentation plus conforme avec la recherche de la rentabilité par l'entreprise.

Les principes du calcul d'actualisation

L'actualisation permet de comparer des sommes financières situées à des dates différentes en les ramenant à une même date donnée.

On considère que tout montant dépensé aurait pu être financé par un emprunt, remboursable en une fois. Réciproquement, tout montant reçu aurait pu faire l'objet d'un placement financier, réalisable en une fois. On évalue le montant du remboursement des emprunts ou des placements financiers contractés à des dates différentes comme s'ils étaient remboursables ou réalisables à une seule date donnée.

Les sommes ainsi obtenues intègrent non seulement le montant initial, mais également le coût ou le bénéfice de la disponibilité de l'argent.

Par construction, les sommes du passé auraient pu être placées (réciproquement empruntées) et rapporter (réciproquement coûter) des intérêts. Au contraire, une somme du futur correspond au placement (réciproquement emprunt) aujourd'hui d'une somme inférieure à laquelle viendrait s'adjoindre des intérêts. **L'argent du passé représente aujourd'hui proportionnellement plus que la même somme dans le futur. Bénéficiaire de la disponibilité de l'argent en amont est toujours plus avantageux.**

Considérons un emprunt qui ne serait remboursé qu'en toute fin. Il s'agit pour le prêteur d'un placement. Il y a un cumul chaque année du capital restant dû (qui reste constant jusqu'au remboursement final), et des intérêts qui ne sont pas perçus au fur et à mesure par le prêteur, mais également mis à disposition de l'emprunteur jusqu'à la fin. Les intérêts sont cumulatifs : les intérêts de la période sont calculés sur le capital à rembourser et les intérêts des périodes précédentes. Calculer le montant total à rembourser en fin de période, cela revient, pour un placement à taux fixe (ici 5%) :

- ♦ En période 1, à ajouter au capital initial (ici 1 000) 5% d'intérêts, soit : $1\,000 * (1+5\%) = 1\,050$
- ♦ En période 2, à ajouter au capital (1 050) 5% d'intérêts, soit $1\,050 * (1+5\%) = 1\,103$; On peut aussi l'écrire $1\,000 * (1+5\%) * (1+5\%) = 1\,000 * (1+5\%)^2 = 1\,103$
- ♦ En période n, à appliquer n fois au capital initial l'opérateur (1+i) : $1\,000 * (1+5\%)^n$

Pour un placement à taux variable sur n périodes, l'opérateur dépend du taux i_j l'année j, et le remboursement final vaut :

- ♦ Intérêts début de période : $\text{Capital} * \prod_{j=1 \text{ à } n} (1+i_j)$

Ce calcul constitue simplement un raccourci par rapport au calcul progressif des intérêts.

Les calculs d'emprunts sont exprimés en monnaie courante. L'ensemble des éléments de calcul d'emprunts sont donc en monnaie courante. Il peut arriver que les sommes du passé ou du futur ne soient pas exprimés en monnaie courante, mais en équivalent en pouvoir d'achat actuel. C'est le cas lorsqu'on travaille sur des reconstitutions de dépenses passées ou futures à partir d'un inventaire valorisé à une date précise. Dans ce cas, il faut retranscrire ces sommes en monnaie courante par l'application du taux d'inflation.

| Somme exprimé en : | Taux utilisé | Opération utilisée pour ramener la somme | |
|--------------------|--------------|--|-----------------------|
| | | Vers le futur (en +n) | Vers le passé (en -n) |
| Euros courants | (1+i) | Multiplication | Division |
| Euros constants | (1+i)/(1+f) | Exposant +n | Exposant -n |

Tableau 43. : Opérateurs des calculs

Le calcul relatif aux dépenses d'investissement des délégataires

Le calcul classique des délégataires juxtapose en fait deux calculs d'actualisation :

1. Tout d'abord, **l'actualisation des dépenses d'investissement réalisées ou à réaliser, irrégulières par nature dans le temps** (bas du graphique) ;
2. Ensuite, **l'actualisation du montant annuel escompté pour y faire face. Ce montant par contre est régulier.** Il suit une progression régulière censée refléter les recettes du service selon l'inflation, ou l'évolution de l'assiette de facturation. On parle d'annuités progressives - à ne pas confondre avec des annuités d'emprunt (haut du graphique).

On cherche à obtenir le même montant actualisé pour les dépenses que pour les annuités progressives, sur le passé et le futur cumulés. Une autre façon de réaliser exactement le même calcul est de travailler uniquement sur l'actualisation du solde entre les recettes (annuités progressives) et les dépenses d'investissement, et de rechercher un solde actualisé nul. *Ce calcul repose sur l'hypothèse de base que le renouvellement des installations est une « opération blanche » pour l'entreprise, qui ne lui coûte ni ne lui rapporte.*

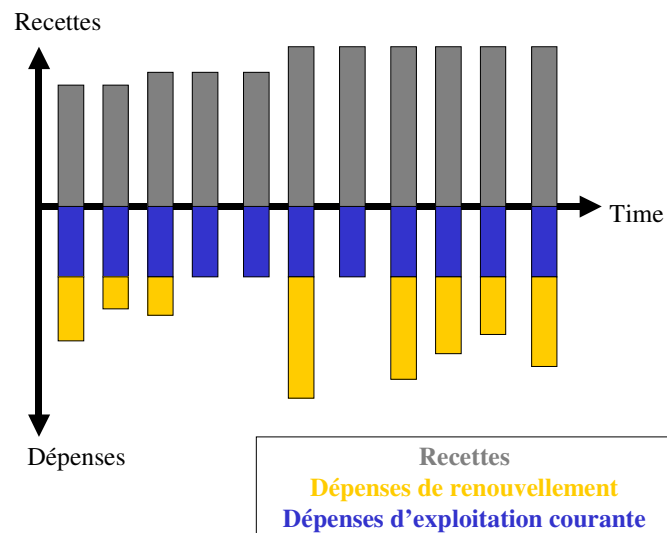


Figure 28. : Montants financiers du calcul d'actualisation

1. 4. Les dissonances des deux cultures

Ainsi, les systèmes comptables des collectivités et des entreprises privées nous permettent, au-delà des contingences techniques, de mettre en évidence des objectifs très différents.

- ♦ *Là où la collectivité recherche la seule perennité de ses activités, l'entreprise privée cherche à assurer sa survie par la recherche de la solvabilité et du profit.*
- ♦ *Là où la collectivité est focalisée sur le rythme annuel du vote du budget, l'entreprise prend pleinement le temps en compte dans son activité ;*
- ♦ *Là où la comptabilité publique répond à un souci de contrôle de la bonne application des décisions votées, la visibilité des comptes privés est faite pour attirer les investisseurs ;*
- ♦ *Là où la collectivité motive ses choix par l'intérêt de l'usager, l'entreprise est soumise aux intérêts de ses actionnaires.*

Les entreprises disposent donc d'une information plus lisible et d'une réactivité plus grande que les collectivités, mais sont guidées par la recherche de la rentabilité économique et non celle de l'intérêt général. Ces divergences d'objectifs nous laissent d'ores et déjà entrevoir des difficultés dans la gestion conjointe d'un service.

| Principe directeur de la collectivité | Traduction concrète | | Principe directeur de l'entreprise |
|---------------------------------------|---|---|------------------------------------|
| Annualité | Pas de visibilité des stocks | Bilan : Etat du patrimoine comptable et de la dette | Solvabilité |
| Equilibre | Section de fonctionnement : couverture des dépenses obligatoires par les recettes définitives | Résultat : Résultat de l'activité | Rentabilité |

Tableau 44. : Traduction concrète des principes directeurs de l'action de la collectivité et de l'entreprise délégataire

2. Les besoins en investissement

Le maintien en état et l'adaptabilité des installations des services d'eau et d'assainissement délégués dépendent de deux acteurs, dont les interactions techniques sont si fortes qu'elles réclament une étroite collaboration. Mais les différences culturelles décrites ci-dessus induisent des modes de fonctionnement et des prises de décision diamétralement opposés, face à des impératifs techniques et financiers importants.

Les services se trouvent confrontés à des besoins en financement considérables pour le renouvellement des installations. Les collectivités ne sont pas en mesure d'y faire face, parce que la visibilité réduite du patrimoine et le vote annuel des budgets ne leur ont pas permis de les appréhender. Les marges de manœuvre actuelles se situent plutôt du côté des délégataires. L'attention se focalise donc sur la rentabilité des entreprises, dans la logique de la mobilisation de toutes les marges de manœuvre possibles (réduction du slack organisationnel).

2. 1. Les investissements à venir : des montants considérables

2. 1. 1. Un historique rapide des services

Les services d'eau potable et d'assainissement ont été construits dans les grandes villes à partir de la fin du XIX^e siècle (Pezon 2000). En milieu rural, ils se sont mis en place à des périodes différentes. A la fin de la seconde guerre mondiale, seule 20 % de la population bénéficiait du tout à l'égout, contre 41 % de l'eau potable. L'accès des usagers au service augmente ensuite progressivement.

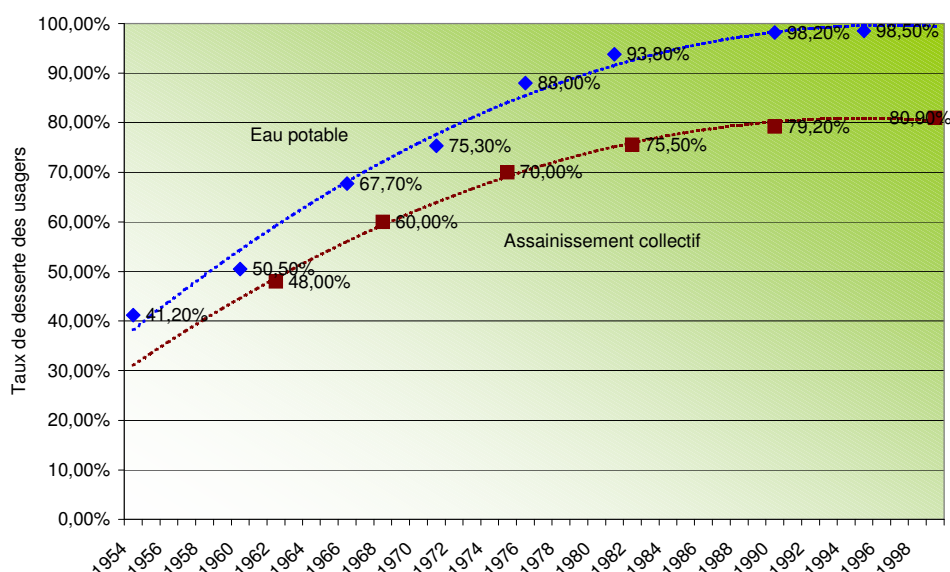


Figure 29. : Evolution des taux de desserte sur la seconde moitié du XX siècle (D'après (Berland and Juery 2002))

L'état du patrimoine dans les services est mal connu, ce qui empêche de connaître précisément l'historique et la composition des installations. On déduit donc des taux de desserte les linéaires de réseaux mis en place et la valeur à neuf des réseaux. **Il faut toutefois garder à l'esprit que les taux de desserte des usagers ne reflètent que très imparfaitement la structure des installations.** Les services urbains les plus anciens correspondent à des réseaux denses et des stations de traitement et d'épuration importantes. Les installations y ont déjà plus de 50 ans. En milieu rural, les réseaux, plus récents, sont peu denses et les stations de faible importance.

Les estimations des valeurs de patrimoine national correspondent donc à des fourchettes d'évaluation très larges. Nous avons pris le parti de conserver les hypothèses les plus raisonnables, les montants en jeu étant de toute façon **considérables**. A ces réserves près, on peut évaluer la valeur à neuf des infrastructures d'eau et d'assainissement à environ 1 % du PIB annuel³.

³ Source : INSEE : www.insee.fr

| Valeur à neuf en milliards d'euros | Réseaux | Branchements | Usines et réservoirs | Total |
|------------------------------------|------------------|-----------------|----------------------|------------------|
| Eau potable | 80 Mds € | 17 Mds € | 28 Mds € | 125 Mds € |
| Assainissement collectif | 65 Mds € | 21 Mds € | 13 Mds € | 99 Mds € |
| Total en Mds euros | 145 Mds € | 38 Mds € | 41 Mds € | 224 Mds € |
| Total en % | 65 % | 17 % | 18 % | 100 % |

Tableau 45. : Valeur à neuf estimée des infrastructures d'eau potable et d'assainissement français (D'après (Berland and Juery 2002) et (Ernst&Young 2003))

2. 1. 2. L'évaluation des besoins en financement pour le renouvellement systématique des installations

Une première estimation

L'historique de constitution des services nous indique qu'une part importante de ces installations atteindra bientôt sa fin de vie théorique.

Une première évaluation des besoins annuels en renouvellement est traduite par l'amortissement technique des installations, au cours d'un cycle de vie avec une usure moyenne. Cet amortissement est calculé à partir de la valeur à neuf de l'ensemble des infrastructures et de leur durée de vie technique moyenne. Sur un échantillon assez grand de services, on peut considérer que le renouvellement des installations suit par tranches un cycle de cette durée. **Toutes installations confondues, on atteint un montant annuel de 3,8 milliards d'euros de renouvellement des installations des services d'eau et d'assainissement.**

| Consommation de capital fixe en milliards d'euros | Réseaux | Branchements | Usines et réservoirs | Total |
|---|---------------------|---------------------|----------------------|---------------------|
| Eau potable | 1,1 Mds €/an | 0,6 Mds €/an | 0,4 Mds €/an | 2,1 Mds €/an |
| Assainissement collectif | 0,7 Mds €/an | 0,5 Mds €/an | 0,5 Mds €/an | 1,7 Mds €/an |
| Total en Mds euros | 1,8 Mds €/an | 1,1 Mds €/an | 0,9 Mds €/an | 3,8 Mds €/an |
| Total en % | 47% | 29% | 24% | 100% |

Tableau 46. : Dotations annuelles aux amortissement par type d'installation (D'après (Ernst&Young 2003))

Les précisions avec le rythme historique des installations

Cette évaluation peut être précisée à partir d'une connaissance plus fine du patrimoine. Les durées de vie, les dates de renouvellement prévisibles sont fonction de l'historique des infrastructures (Berland and Juery 2002).

| Matériau | Périodes de pose | Durée de vie |
|----------------|------------------|-------------------|
| Vieux PVC | 1960-1975 | 50 ans |
| PVC | après 1975 | 75 ans |
| Amiante-ciment | 1950-1985 | dépose avant 2015 |
| Fonte grise | 1900-1960 | dépose avant 2015 |
| Fonte grise | 1960-1970 | 75 ans |
| Vieil acier | 1930-1960 | dépose avant 2015 |
| Acier | après 1960 | 75 ans |
| PEHD | actuelle | 100 ans |
| Fonte ductile | actuelle | 100 ans |

Tableau 47. : Date de pose et durée de vie des canalisations d'eau potable (Source Geophen 2002)

Les prévisions de renouvellement de réseau présentées ci-dessous sont établies à partir de l'évolution historique du taux de desserte, de la composition des réseaux et de la durée de vie moyenne par composition. Les montants sont fonction du coût actuel de remplacement des réseaux. **Les montants de renouvellement prévisibles pour les seuls réseaux représentent 2,6 milliards d'euros par an de 2000 à 2050 en moyenne, eau et assainissement confondus.**

Cette évaluation dépasse l'évaluation basée sur l'amortissement technique des installations. En effet, la construction des installations des services d'eau et d'assainissement s'est concentrée dans une période resserrée. On retrouve dans les prévisions de renouvellement un « pic » qui fait pendant à cette période de premier établissement des services. C'est pourquoi la prévision basée sur l'historique diffère sensiblement de la prévision moyenne.

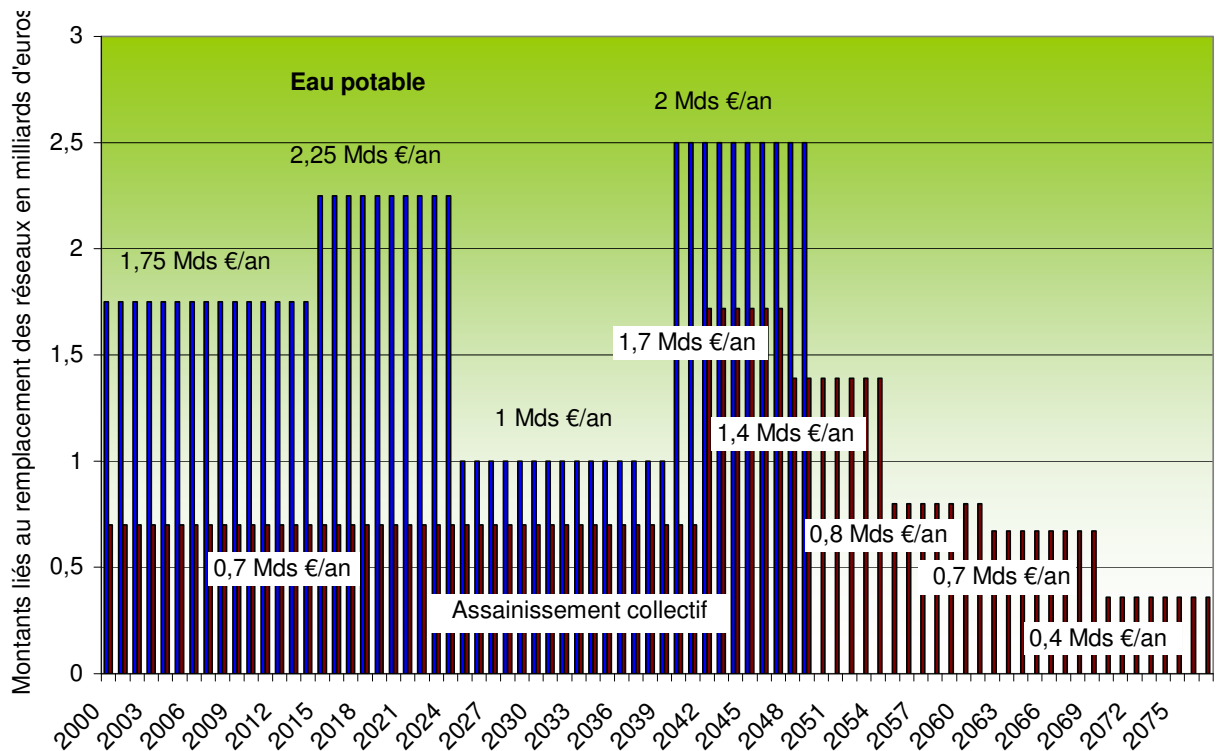


Figure 30. : Prévisions de remplacement des réseaux d'eau et d'assainissement en montants financiers (D'après (Berland and Juery 2002))

Les réserves sur le renouvellement à l'identique

Il nous faut cependant tempérer ces estimations, qui ne sont que le reflet d'un renouvellement à l'identique. Il existe désormais des techniques alternatives de réhabilitation (Cf. Chapitre 1. 2. 3. 2.), susceptibles de prolonger la vie des réseaux et/ou de réduire les coûts d'investissement.

Mais quoiqu'il en soit, les montants en jeu sont considérables. Ils représentent 1 % du PIB annuel. Et c'est pourquoi l'entretien des installations cristallise des attentes considérables.

2. 2. Une grande asymétrie dans les situations financières des deux partenaires

2. 2. 1. Un besoin en financement pressant pour les collectivités

Les montants des investissements à venir pour les services d'eau et d'assainissement dépassent de loin les capacités de financement actuelles des collectivités, alors que ce sont elles qui en supportent l'écrasante majorité.

Les ressources financières des collectivités affectées à l'investissement comprennent l'épargne annuelle, et les subventions d'investissement (Cf. 1. 2.). Les résultats financiers et exceptionnels y jouent un rôle modeste.

Ces ressources s'élèvent à environ 3,8 milliards d'euros par an. Elles se décomposent de la manière suivante (Ernst&Young 2003) :

- ♦ Capacité d'autofinancement (dotations aux amortissements + épargne non obligatoire) : 2,5 milliards d'euros par an
- ♦ Subventions d'investissement : 1, 3 milliards d'euros par an

Ces ressources couvrent à la fois les investissements de premier établissement, qui sont les seuls à être subventionnables, et les investissements de réhabilitation des installations. *Les besoins en réhabilitation seuls sont estimés à 3,8 milliards d'euros par an en renouvellement systématique, et la très grande majorité de ces investissements relèvent de la responsabilité des collectivités. Les ressources des collectivités, hors emprunt, présentent donc un déficit cumulé d'au moins 1,3 milliards d'euros par an par rapport aux besoins estimés, soit la valeur des subventions allouées en premier établissement, mais qui ne seraient dans l'état actuel pas allouées pour la réhabilitation des installations.*

2. 2. 2. Une rentabilité certaine pour les entreprises délégataires

Dans le même temps, les bénéfices des entreprises délégataires de l'eau et de l'assainissement sont devenus visibles en raison de plusieurs phénomènes.

- ♦ Dans les années 1990, l'activité des entreprises a pris un nouveau tournant. Les grands groupes sont entrés en bourse. Ils ont également investi massivement à l'étranger ou dans de nouvelles activités de service, en particulier les nouvelles technologies (Cf. Chapitre 2. 1. 1. 3.). **Ce phénomène a été vécu non pas comme l'utilisation de fonds disponibles par une entreprise, mais comme une fuite de capitaux du secteur de l'eau.**
- ♦ Les affaires politico financières préalables à la loi sur le financement des partis politiques ont révélé d'autres fuites de capitaux, vers le monde politique cette fois (Cf. Chapitre 10. 1. 3.).
- ♦ La fin des contrats, entraînée par l'obligation de remise en concurrence de la loi Sapin (1993), a incité les collectivités à se pencher sur l'équilibre économique de leur contrat. La différence entre les tarifs avant mise en concurrence et après est apparue comme l'indice d'un bénéfice préalable à la remise en concurrence du contrat (Canneva 2003).

2. 2. 3. Une double volonté d'appropriation du surplus social

Les divergences d'enjeux financiers sont donc plus complexes qu'il n'y paraît au premier abord. Là où l'entreprise recherche la rentabilité par nécessité de survie, la collectivité recherche des marges de manœuvre plus grandes pour assurer le renouvellement des installations et donc la pérennité du service. Or, la visibilité des bénéfices du délégataire, dans un contexte de besoin en financement, met à jour des marges de manœuvre - ou slack organisationnel – auparavant insoupçonnées.

Tout l'enjeu se focalise sur le surplus social du service, plafonné par l'acceptabilité à payer des usagers et par les coûts d'exploitation et d'investissement du délégataire et de la collectivité. Or, la collectivité ne recherche pas le profit, et la surtaxe est calculée en fonction des investissements du service. **Il y a donc une assimilation du surplus social au bénéfice du délégataire.** A tarif égal pour les usagers, la réduction du bénéfice du délégataire offrirait soit une augmentation de surtaxe, et donc des possibilités de financement supérieures pour la collectivité, soit un prix de vente moins élevé pour les usagers (Cf. Chapitre 6. 1. 1. 3.).

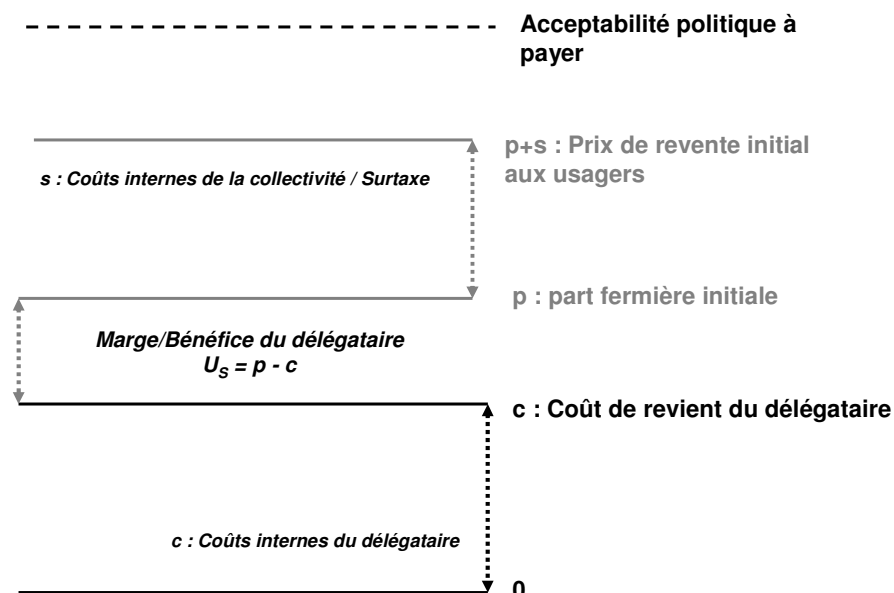


Figure 31. : Constitution du tarif hors redevance prélevement dans les services d'eau et d'assainissement

Chapitre 4. La focalisation sur les bénéfices du délégataire

Nous avons vu dans le chapitre 3 que la collectivité et le délégataire recherchaient tous deux l'appropriation du surplus social dans la relation contractuelle pour des motifs diamétralement opposés. La première difficulté réside pour la collectivité dans la quantification de ce surplus dans un contexte d'asymétrie d'information, notamment sur le plan financier. Nous allons décrire ici à la fois les modalités de l'asymétrie d'information (§ 1) et les moyens de les contourner (§ 2). Nous quantifierons ensuite les bénéfices (§ 3) puis nous étudierons leur origine (§ 4).

1. Les outils palliatifs à l'asymétrie d'information

1. 1. Un contexte d'asymétrie d'information

Paradoxalement, le malaise s'est accru avec la mise en place d'outils de suivi et de contrôle, qui ont révélé une asymétrie d'information flagrante. Les principes de construction de l'information financière en particulier, ont jeté le doute sur la transparence de l'information fournie et suscité des démarches critiques.

1. 1. 1. Une information financière imparfaite

Le compte-rendu financier

La loi Mazeaud a instauré en 1995 la remise annuelle d'un compte-rendu d'exploitation par l'entreprise délégataire à la collectivité. Le contenu de ce compte-rendu est peu défini par les décrets d'application de la loi. L'information fournie sur l'exploitation du service est ainsi fortement dépendante de la vision de l'entreprise.

Des groupes de travail se sont mis en place entre organismes publics et entreprises privées, pour mettre au point des normes de transmission d'information satisfaisant à la fois la vision interne de gestion de l'entreprise et une vision admissible de la réalité pour les collectivités : entreprises, universitaires, ingénieurs d'Etat, fédérations de collectivités, organismes de normalisation pour les aspects techniques ; la Direction générale des collectivités locales, les entreprises, les chambres régionales des comptes, les fédérations de collectivités pour les aspects financiers.

Le compte-rendu financier annuel (CRF) présenté à la collectivité par les délégataires dans les services d'eau et d'assainissement est issu d'une réflexion conjointe des trois grands groupes au sein du Syndicat des producteurs d'eau en 1995. **Il est supposé retraduire l'économie moyenne du contrat à partir des informations de l'exercice observé. Mais l'information présentée à la collectivité comporte plusieurs degrés d'interprétation.**

Le compte-rendu financier prend la forme d'un compte de résultat d'exploitation et comprend trois grandes parties :

- ◆ Les produits d'exploitation facturés, c'est-à-dire les produits perçus auprès des usagers au titre du service principal rendu (vente d'eau, assainissement), au titre d'interventions ponctuelles sur leurs installations (compteurs, branchements, etc.) et les produits annexes (rémunération pour perception de redevances, etc.)
- ◆ Les charges d'exploitation, qui comprennent les charges courantes, reconduites d'une année sur l'autre presque à l'identique ;
- ◆ Les charges calculées, qui correspondent aux charges inégalement réparties dans le temps, généralement liées à des investissements (Cf. Chapitre 3. 1. 3. 2.).

| | En K€ 2001 |
|---------------------------------------|------------|
| Produits | 3 713 |
| Produits d'exploitation | 3 335 |
| Produits des travaux | 325 |
| Produits accessoires | 53 |
| Charges d'exploitation | 2 640 |
| Personnel | 1 417 |
| Energie électrique | 173 |
| Produits de traitement | 137 |
| Analyses | 14 |
| Sous-traitance et fournitures | 372 |
| Impôts et charges | 18 |
| Autres charges | 232 |
| Frais de structure | 244 |
| Régularisation sur exercice précédent | 2 |
| Frais de contrôle | 30 |
| Charges calculées | 591 |
| Compteurs | 227 |
| Charges sur immobilisations | 65 |
| Provisions de renouvellement | 299 |
| Résultat | 482 |
| Taux de marge | 13% |

Tableau 48. : Exemple de compte-rendu financier d'exploitation.

La critique du compte-rendu financier

Le compte-rendu financier se différencie d'un compte de résultat classique par trois aspects principaux (Cf. (Guérin 1997), (Cour_des_comptes 2003)) : son manque d'exhaustivité, la répartition des charges dans le temps et dans l'espace.

♦ **Le compte-rendu financier est un document bâti à partir de la comptabilité analytique de l'entreprise.** Or, la comptabilité analytique est un outil de pilotage et de prise de décision, dont les données s'appuient certes sur la comptabilité sociale, mais pour en tirer les éléments directeurs et non en faire un compte-rendu exhaustif. A titre d'exemple, on n'observe ni produits ni charges financiers individualisés dans ce compte-rendu financier. De même, la répartition des charges dans le temps et dans l'espace est une difficulté à laquelle sont confrontées toutes les grandes structures. Mais cette répartition relève davantage de la gestion interne que d'un compte de résultat.

♦ Le principe du compte-rendu financier est de donner aux collectivités une idée de l'économie de leur contrat en propre. Il comprend les informations financières directement rattachées au service. Il s'agit par exemple des produits d'exploitation et des transferts de fonds dont se charge l'entreprise au nom de tiers : surtaxe de la collectivité, redevance des Agences de bassin, etc. **Mais les entreprises délégataires fonctionnent sur la mutualisation de moyens avec une organisation pyramidale. Le compte-rendu financier comprend donc des informations concernant des charges réparties entre différents niveaux de l'entreprise.**

La répartition des charges entre niveaux opérationnels est, dans le principe, indissociable de la notion d'économies d'échelle. C'est parce que les entreprises gèrent des services en grand nombre qu'elles ont la possibilité de s'organiser pour optimiser les charges en matériel et en personnel et à les répartir sur le plus grand nombre d'utilisateurs ou de volumes vendus. Une plate-forme téléphonique de réponse aux usagers peut par exemple accueillir les appels provenant de toute une région, avec une connexion informatique directe avec les informations de terrain (informations sur les fuites, les réparations, les interruptions de service, la qualité de l'eau, etc.). La difficulté consiste à répartir les charges pour répercuter sur chaque service une évaluation de coûts cohérente avec le service qui lui est rendu, y compris les économies d'échelle et les gains de productivité.

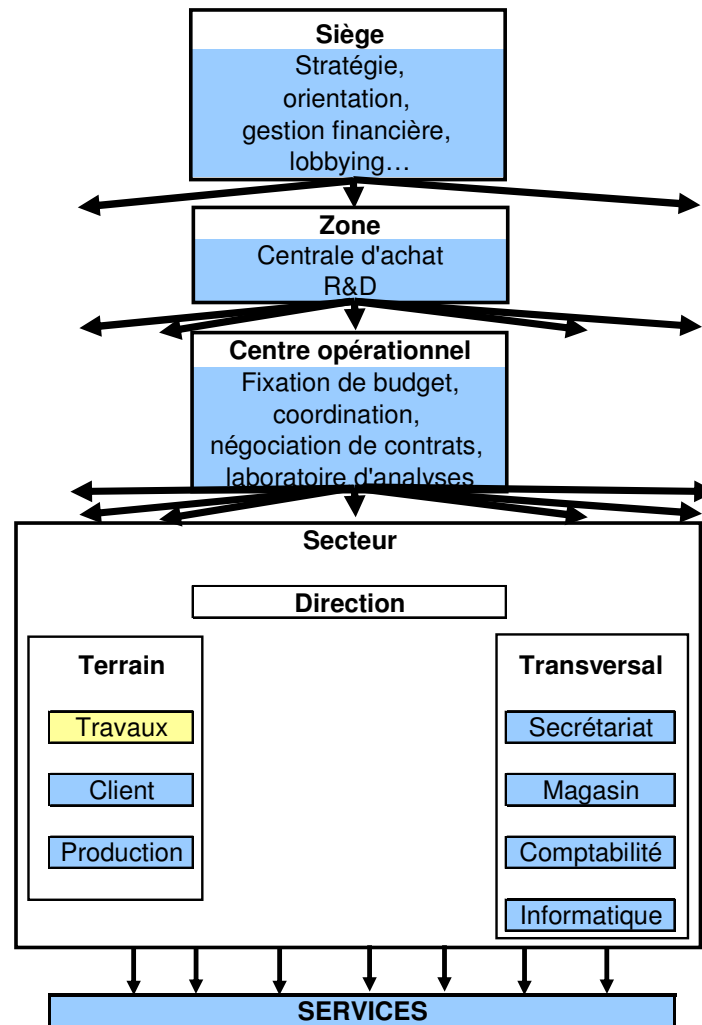


Figure 32. : Exemple d'organigramme d'un groupe délégataire

Le Syndicat des producteurs d'eau a choisi un critère de répartition basé sur la valeur ajoutée de chaque contrat. Sont dissociés les produits et charges qui sont directement attachés à un contrat de façon identifiable (produits et charges directs). De la différence entre les deux est tirée une valeur ajoutée intermédiaire, qui sert de critère de répartition des charges niveau par niveau. **Ce critère de répartition présente la particularité de lisser les résultats des contrats : un contrat avec des recettes importantes proportionnellement aux charges directes se voit affecter des charges indirectes importantes ; un contrat avec de faibles recettes proportionnellement aux charges directes se voit affecter peu ou pas de charges indirectes. Le résultat final des deux services est comparable, il y a une péréquation implicite entre services.**

♦ Par ailleurs, le compte-rendu financier a pour principe de présenter aux collectivités une situation moyenne de leur contrat, indépendante de l'irrégularité des dépenses de renouvellement de matériel électromécanique ou des petits investissements sur le service.

Le compte-rendu financier présente sur ce point une vision économique et non une vision comptable (Cf. Chapitre 3. 1. 3. 2.). Le calcul de lissage des dépenses est réalisé sur l'ensemble de la durée du contrat. Il intègre des dépenses effectivement réalisées dans le passé mais aussi des dépenses prévues dans le futur, et dont les usagers n'ont aucune assurance qu'elles seront effectivement réalisées d'une part. Il prend en compte le coût ou le bénéfice de la disponibilité de l'argent. **On retrouve donc dans les postes liés aux investissements (compteurs, renouvellement, etc.) des données qui engloberaient l'équivalent de dotations aux amortissements, de produits et de charges financières dans un compte de résultat. Il est important d'en tenir compte lors de l'appréciation du taux de marge de l'entreprise. Cette marge doit être appréciée uniquement comme la rémunération des capitaux propres, c'est-à-dire comme le revenu des actionnaires. Les immobilisations, au travers du calcul économique d'actualisation, sont déjà financées et ne nécessiteraient a priori pas une marge supplémentaire.**

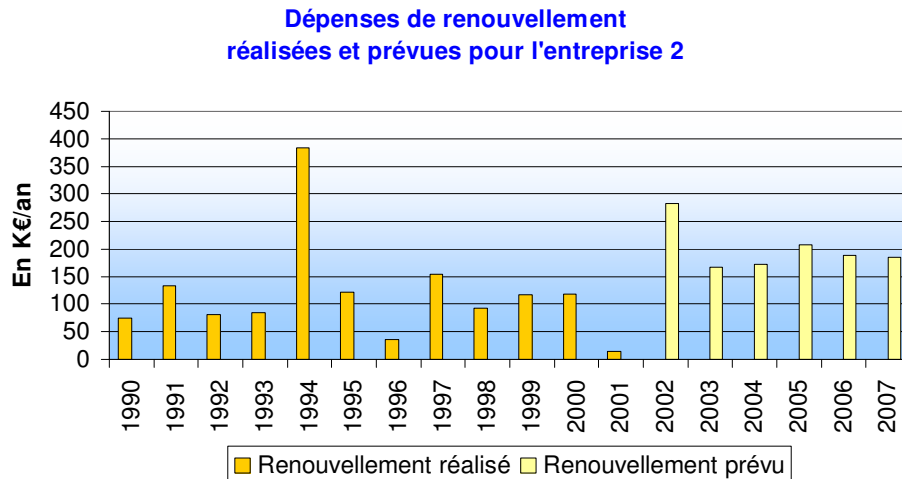


Figure 33. : Exemple de dépenses de renouvellement dans le temps.

1. 2. Les méthodes et les limites d'investigation des coûts

Répartition des produits et charges dans l'espace et dans le temps sont deux grandes difficultés traditionnelles de l'évaluation des coûts, inhérentes à la vie de toute entreprise (Riveline 1999). Les partis pris de construction du compte-rendu financier sont tout à fait acceptables dans la logique de l'entreprise. Mais ils ne facilitent pas la lisibilité de l'information financière pour les collectivités. C'est pourquoi des outils d'analyse critique de l'information fournie sont utiles.

1. 2. 1. Les objectifs de Service Public 2000

C'est justement pour répondre à cette demande que Service Public 2000 a été fondée au milieu des années 1990 par l'Association des Maires de France (AMF) et la Fédération des collectivités concédantes et régies (FNCCR), pour pallier au déficit d'initiative du conseil privé, trop investi dans les grands groupes délégataires. L'Association a tout d'abord mobilisé des méthodes d'audit financier en cours de contrat, défrayant la chronique régulièrement par le calcul de taux de marge très bénéficiaires. Après l'an 2000, Service Public 2000 a pris un tournant organisationnel, se focalisant davantage sur l'équilibre technico-économique des contrats et l'appui aux collectivités dès la négociation initiale de leur contrat.

Deux logiques opposées sont à l'œuvre dans les méthodes utilisées chez Service Public 2000 : une logique de contrôle et une logique de simulation confrontation.

♦ La logique de contrôle trouve son expression avec des méthodes d'audit. Il s'agit de partir de la structure de l'information présentée par le délégataire et d'en éprouver la réalité. **L'audit des services nécessite d'appliquer jusqu'à l'extrême les droits de contrôle de la collectivité et d'entrer finement dans les pratiques de reporting de l'entreprise.** Par exemple, l'auditeur critiquera les méthodes de calcul choisies par l'entreprise : clefs de répartition des charges réparties, calcul financier pour le lissage dans le temps des dépenses d'investissement. Mais au-delà, il vérifiera les bases de calcul par des contrôles de cohérence entre les différentes sources d'information de l'entreprise et un contrôle sur pièces comptables, voire une visite technique pour juger de la réalité des investissements déclarés.

♦ **A l'opposé, la logique de reconstitution des coûts fait appel à des références extérieures aux informations présentées par l'entreprise délégataire.** Il s'agit de reconstituer le fonctionnement d'un service fictif équivalent au service étudié. A partir d'une décomposition tâche par tâche, de l'affectation de moyens humains et matériels à ces tâches ainsi que de leur coût, la simulation aboutit à un coût global d'exploitation avec des ratios moyens sectoriels. L'outil structure la négociation avec l'entreprise selon un schéma établi par comparaison avec l'ensemble du secteur. Ici, si les appréciations sur la performance technique, organisationnelle et économique de l'entreprise sont de mise comme dans l'audit, il n'est plus question de porter un jugement sur la véracité de l'information fournie, mais d'inciter l'entreprise à s'aligner sur l'ensemble du secteur.

Dans les deux cas, les informations et comparaisons financières ne sont valides que dans le cadre bien établi des obligations contractuelles respectives de l'entreprise et de la collectivité. L'analyse contractuelle fait appel à des savoirs et méthodes juridiques, financières et techniques.

Dans ces méthodes, il est fait appel à des comparaisons avec des services gérés entièrement en régie par les collectivités, ou avec d'autres entreprises. La régie est une base de comparaison intéressante, mais qui constitue plutôt un plafond en raison des économies d'échelle rendues possibles dans des entreprises multinationales. La concurrence reste le second mode de comparaison important. Cette comparaison peut s'exercer au sein de structures de partage d'expérience (par exemple les bureaux de conseil) ou au sein d'intercommunalités dont les services sont gérés sous les deux modes de gestion et/ou par des délégataires différents (Cf. Chapitre 7. 1. 2. 2.).

1. 2. 2. L'audit

La comparaison avec un audit légal

L'audit des services publics délégués s'appuie sur les méthodes classiques d'audit légal. Comme dans l'audit classique, il s'agit d'une démarche de vérification qui suppose la compréhension du fonctionnement propre de l'entreprise. A la différence de l'audit légal toutefois, il ne consiste pas à valider les comptes sociaux de l'entreprise. Ce n'est pas une obligation légale. Il n'est pas destiné aux propriétaires actionnaires de l'entreprise. Il consiste à confirmer ou infirmer la vision de la rentabilité financière du contrat présentée à la collectivité au travers du compte-rendu financier, dans le cadre du droit de contrôle de la collectivité.

L'audit des services publics délégués se heurte donc à deux difficultés particulières. Il se mène dans une structure différente de la structure commanditaire, et qui oppose une résistance à la démarche. Et il comprend une marge d'appréciation importante, dans la mesure où les comptes-rendus financiers sont construits sur la comptabilité analytique et non les comptes sociaux, sauf dans le cas d'une structure dédiée.

La démarche adoptée

On distingue deux types de travaux différents dans le cadre des audits de services délégués : des travaux de validation et des travaux d'analyse critique. L'ensemble de ces travaux d'audit se déroule en référence permanente aux obligations du contrat de délégation, et au respect de ces obligations ou non par le délégataire.

◆ Le premier degré de validation correspond à des contrôles de cohérence entre les informations fournies par le délégataire. Les informations fournies dans les rapports annuels ou demandées spécifiquement au délégataire proviennent de différentes sources dans l'entreprise. C'est le croisement de ces données, confronté aux postes du compte-rendu financier, qui valide ou non les montants de ces postes.

◆ Le second degré de validation est le contrôle de la véracité des informations fournies, soit par visite sur site, soit par contrôle sur pièces, les deux contrôles n'étant pas exclusifs l'un de l'autre.

♦ Les travaux d'analyse critique font intervenir des bases de références extérieures aux informations fournies par le délégataire pour y confronter celles-ci. Les calculs contradictoires peuvent s'appuyer sur des méthodes de calcul, des bases de calcul, des ratios, des taux financiers différents de ceux présentés par le délégataire.

L'ensemble de ces remarques peut amener l'auditeur à réaliser un ajustement sur les montants présentés par le délégataire au compte-rendu financier. Ces ajustements ont pour but d'élaborer, à partir du compte-rendu financier d'un exercice donné, un compte d'exploitation moyen rendant compte de la rentabilité du contrat selon l'estimation de l'auditeur et affranchi des conditions particulières de l'exercice étudié .

La répartition et les limites des travaux d'audit poste par poste

Selon les postes présentés dans le compte-rendu financier, les travaux d'audit présentent des différences. Le tableau suivant récapitule les travaux d'audit poste par poste.

| | Validation | | | Analyse critique |
|--|--|--|--|---|
| | 1° Contrôle de cohérence | | 2° Contrôle sur site | |
| Produits d'exploitation spécifiques au service | Contrôle de cohérence de l'évolution des postes et de l'évolution du service | Cohérence entre les quantités et les coûts unitaires | Cohérence des bases d'inflation et du calcul des tarifs | Adaptation du calcul d'actualisation des tarifs et de la structure du CRF |
| Charges d'exploitation courantes réparties entre niveaux de l'entreprise | | | Cohérence du calcul des critères de répartition des charges et de leur application | Confrontation à des ratios d'exploitation de services comparables |
| Charges calculées correspondant aux investissements et lissées dans le temps | | | Cohérence des bases et méthodes de calcul des charges lissées | Calculs avec des bases de calcul et des méthodes validées |
| | | | Visite sur site | |

Tableau 49. : Etapes de l'audit financier poste par poste du compte-rendu financier du délégataire

Les difficultés particulières

La répartition des charges entre niveaux est la principale limite de l'audit des charges d'exploitation. En effet, le pouvoir de contrôle de la collectivité est en théorie assez étendu au sein de l'entreprise, la marge de secret industriel et commercial laissé par la jurisprudence est faible (texte de jurisprudence).

Dans les faits, l'auditeur est confronté à des niveaux de l'entreprise qui disposent d'une information partielle. Les archives des entreprises sont réparties entre les différents niveaux de l'entreprise et les niveaux les plus opérationnels (souvent les interlocuteurs de l'auditeur) ne disposent que des informations les plus récentes. L'accès à l'information dans le temps est limité de ce fait.

De plus, il y a une forte résistance à l'audit au-delà des limites des données directement affectées au contrat. Le principal critère de répartition des charges est la valeur ajoutée, critère à partir duquel il est complexe de proposer d'autres répartitions des charges avec les données fournies par l'entreprise. Les critères de répartition des charges par unités d'œuvre sont plus sensibles à des calculs contradictoires, mais se rencontrent plus rarement. C'est pourquoi l'audit comprend une part de l'analyse critique des charges d'exploitation qui repose sur la comparaison des ratios du service avec des ratios applicables à des services comparables.

Le calcul des charges pour investissement lissées dans le temps (compteurs, renouvellement électromécanique, investissement contractuel) repose sur les hypothèses suivantes (Cf. Chapitre 3. 1. 3.):

♦ Les bases de calcul (les investissements engagés) font l'objet d'une vérification, soit par contrôle sur pièces, soit par contrôle des installations sur site, soit par confrontation aux engagements contractuels. La critique sur le niveau des investissements réalisés est très différente, selon qu'il s'agit d'investissements contractuels, dont le financement par les usagers est assuré après leur réalisation effective, ou d'investissements irrégulièrement répartis dans le temps (renouvellement électromécanique, renouvellement des compteurs, etc.). Dans le second cas, une attention particulière est portée au niveau d'investissement effectivement réalisé, d'où les contrôles sur site, et aux hypothèses de réalisation sur le futur. L'outil de base de ces vérifications est l'inventaire fourni par le délégataire.

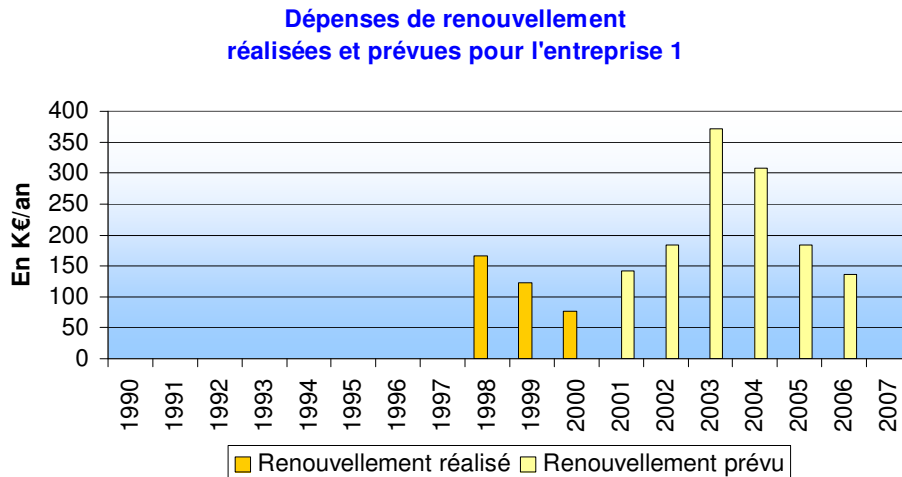
♦ La méthode de lissage comprend la durée de lissage, les taux financiers employés, la méthode de calcul précise. L'application de la méthode de calcul présentée est vérifiée. Le cas échéant, une critique de la méthode de calcul aboutit à la présentation de ses avantages et inconvénients, à la présentation comparée d'une autre méthode de calcul et à la réalisation d'un calcul contradictoire.

Pour illustrer ces deux types de difficultés sur la clarté de l'information financière, penchons-nous sur le cas du personnel et des dépenses de renouvellement dans l'audit réalisé pour un Syndicat d'eau potable qui a confié deux parties de son service en délégation à deux entreprises différentes.

Les données sur le personnel (nombre d'agents d'exploitation sur le service, rémunérations moyennes) ont été fournies avec précision par l'entreprise 1. Pour l'entreprise 2, le nombre d'agents affectés au service a été reconstitué à partir d'organigrammes de secteur et calées sur la moyenne d'un agent pour 1000 usagers, les rémunérations estimées au niveau de celles du secteur ; ce qui permet d'ouvrir une discussion sur le montant présenté au CRF et jugé trop important.

| | | Horaire annuel | 1 600 |
|---------------------|--------------|--------------------|-----------------|
| Entreprise 1 | Nb. d'agents | Rémunération (€/h) | Salaire (K€/an) |
| Exécution | 28 | 21 | 910 |
| Maîtrise | 13 | 27 | 566 |
| Cadre | 2 | 53 | 132 |
| Total | 42 | | 1 607 |
| Nombre d'usagers | 33 802 | CRF | 1 417 |
| Agents/1000 usagers | 1,25 | Ecart en % | 13% |
| Entreprise 2 | Nb. d'agents | Rémunération (€/h) | Salaire (K€/an) |
| Exécution | 25 | 21 | 838 |
| Maîtrise | 3 | 26 | 117 |
| Cadre | 2 | 40 | 134 |
| Total | 30 | | 1 089 |
| Nombre d'usagers | 28 541 | CRF | 1 423 |
| Agents/1000 usagers | 1,04 | Ecart en % | -23% |

Au contraire, les données fournies sur le renouvellement l'ont été avec précision par l'entreprise 2 : inventaire à jour valorisé, historique et prévisionnel détaillé des dépenses de renouvellement sur la durée du contrat, méthodes de calcul de la charge portée au CRF. L'entreprise 1 quant à elle a fourni aucune des informations plus elliptiques : pas d'inventaire ni de détail sur le plan de renouvellement futur, méthode de calcul lacunaire. Là aussi la discussion s'est ouverte, la charge portée au CRF étant jugée surrevaluée, et les dépenses dans le futur sans justification.



1. 2. 3. La reconstitution des coûts

La seconde méthode employée part d'un a priori opposé. Là où l'audit financier est basé sur un doute sur la véracité de l'information fournie et se heurte à l'opacité de l'information financière de l'entreprise, la reconstitution des coûts est basée sur un préjugé de confiance dans la capacité du délégataire à réaliser des performances au moins aussi bonnes que les performances moyennes du secteur. Les coûts du service sont reconstitués à partir des ratios généraux de la profession.

Ce préjugé de confiance porte sur quatre points :

- ♦ **La performance technique de l'entreprise**, qui consiste à remplir les objectifs du contrat. Cette performance est supposée acquise dans un premier temps.
- ♦ **La performance organisationnelle de l'entreprise**. A partir de la description des installations du service, l'organisation des moyens nécessaires au fonctionnement du service est dressée à partir des observations moyennes des pratiques de la profession.
- ♦ **La performance économique de l'entreprise**. Les coûts unitaires affectés aux moyens définis sont calés sur des ratios généraux observés. L'ensemble permet d'aboutir à une vision fonction par fonction des coûts supposés du service.

♦ **La transparence financière.** La confrontation aux éléments financiers fournis par l'entreprise permet enfin de porter un jugement sur la validité de l'information économique mise à disposition de la collectivité.

Prenons l'exemple de la reconstitution des coûts d'entretien et d'exploitation de la station de production P du premier Syndicat évoqué. On distingue des tâches courantes de surveillance et de fonctionnement (visites courantes, électricité utilisée par les pompes, produits de traitement), des tâches plus ponctuelles (visite d'entretien du mécanicien ou d'analyse du chimiste, renouvellement des équipements). Les charges d'exploitation des autres ouvrages de production, de reprise et de stockage ne sont pas détaillées ci-dessous, mais suivent la même logique. Les tâches sur le réseau d'eau potable, les branchements et compteurs consistent essentiellement en recherche et réparations de fuites.

| Main d'œuvre | Visites | Horaire annuel | Coût unitaire | Coût total |
|--------------------------|----------------|------------------------|---------------|------------|
| Courante | 4h/j ; 6j/7j | 1 260 h | 23 €/h | 28 980 € |
| Electromécanicien | 20h/mois | 240 h | 31 €/h | 7 440 € |
| Chimiste | 4h/mois | 48 h | 46 €/h | 2 208 € |
| Véhicules | Déplacements | Distance annuelle | Coût unitaire | Coût total |
| | 30 km/j ; 6j/7 | 9 450 km | 0,31 €/km | 2 930 € |
| Electricité | Volume refoulé | Hauteur de refoulement | Coût unitaire | Coût total |
| 0,5 KWh/m3/100 HMT | 1 516 000 m3 | 400 m HMT | 0,05 F/KWh | 151 600 € |
| | | | | Coût total |
| Produits de traitement | | | | 15 247 € |
| Fournitures et divers | | | | 38 112 € |
| Analyses | | | | 3 049 € |
| Renouvellement | | | | 24 239 € |
| Total entretien (€ 2001) | | | | 273 805 € |

Partie 1 : L'entretien du patrimoine : les limites du partage des responsabilités

| TACHE | Main d'œuvre | Nombre | Horaire | Coût unitaire | Coût total |
|--|-------------------------------|---------------------|---------------|---------------|------------|
| RESEAU | | | | | |
| Recherche de fuites | Main d'œuvre courante | 10 campagnes par an | 10 h/campagne | 31 €/h | 3 100 € |
| | Fournitures et sous-traitance | | | | 9 147 € |
| Réparations de fuites | Pelle mécanique | 600 fuites/an | 2 h/fuite | 69 €/h | 82 800 € |
| | Fournitures et sous-traitance | 600 fuites/an | | 61 €/fuite | 36 600 € |
| Analyses obligatoires | | | | | 22 867 € |
| BRANCHEMENTS | | | | | |
| Réparations de fuites | Pelle mécanique | 300 fuites/an | 1 h/fuite | 69 €/h | 20 700 € |
| | Main d'œuvre courante | 300 fuites/an | 2 h/fuite | 23 €/fuite | 13 800 € |
| COMPTEURS | | | | | |
| | 600 compteurs/an | | | 61 €/compteur | 36 600 € |
| Total réseau, branchements et compteurs (€ 2001) | | | | | 225 614 € |

La gestion de la clientèle dans ce Syndicat est une activité qui occupe environ une personne et demi à plein temps pour la communication avec les usagers et la relève annuelle des compteurs ; la facturation comprend l'édition, l'envoi, l'encaissement, les relances, et contentieux liés aux factures.

| | | | | |
|---------------------------------|-----------------|-----------------------|----------------------|-------------------|
| COMMUNICATION | Agents | Horaire annuel | Coût unitaire | Coût total |
| 1 agent pour 8 000 usagers | 1,4 agent | 1 650 h | 23 €/h | 54 239 € |
| Dont relève | Compteurs | Temps de relève | Coût unitaire | Coût total |
| | 9 450 compteurs | 5 min | 23 €/h | 18 008 € |
| FACTURATION | Usagers | Factures annuelles | Coût unitaire | Coût total |
| | 11 500 usagers | 2 factures | 3 €/facture | 70 127 € |
| TOTAL CLIENTELE (€ 2001) | | | | 124 365 € |

Au Syndicat, le service était exploité par le délégataire pour une rémunération totale de 2,6 M€, soit le double de cette évaluation par reconstitution des coûts.. De plus, le présumé de performance technique n'était pas rempli pour de nombreuses obligations contractuelles (renouvellement des compteurs, branchements, recherche de fuites non assurés, etc.).

| En K€ 2001 | Clientèle | Réservoirs | Production | Reprise | Réseau | Télégestion | TOTAL | % |
|-------------------------------|-----------|------------|------------|---------|--------|-------------|-------|------|
| Personnel | 124 | 40 | 94 | 19 | 53 | 0 | 331 | 25% |
| Fournitures et sous-traitance | 0 | 17 | 70 | 15 | 112 | 0 | 214 | 16% |
| Analyses | 0 | 0 | 12 | 0 | 23 | 0 | 35 | 3% |
| Produits | 0 | 0 | 28 | 0 | 0 | 0 | 28 | 2% |
| Divers | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0% |
| Electricité | 0 | 0 | 353 | 19 | 0 | 0 | 372 | 28% |
| Télégestion | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0% |
| Renouvellement | 0 | 10 | 65 | 22 | 37 | 0 | 133 | 10% |
| TOTAL | 124 | 67 | 622 | 75 | 225 | 0 | 1 113 | 83% |
| % | 11% | 6% | 56% | 7% | 20% | 0% | 100% | |
| Frais généraux | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 232 | 17% |
| TOTAL | 124 | 67 | 622 | 75 | 225 | 0 | 1 345 | 100% |
| % | 9% | 5% | 46% | 6% | 17% | 0% | 100% | |

Toute la méthode est ainsi basée sur une décomposition en tâches individuelles du service, fictive ou réelle, à laquelle on applique des ratios de coût unitaire, réels ou reposant sur des moyennes. Il s'agit d'une logique de comparaison ou benchmarking. Selon que l'on souhaite une vision critique de l'une ou l'autre des performances du délégataire, des informations sur les résultats, les pratiques ou les coûts unitaires réels du délégataire peuvent être réinjectés dans la reconstitution de coûts, ou au contraire la comparaison peut se faire avec un service reconstitué de façon entièrement virtuelle.

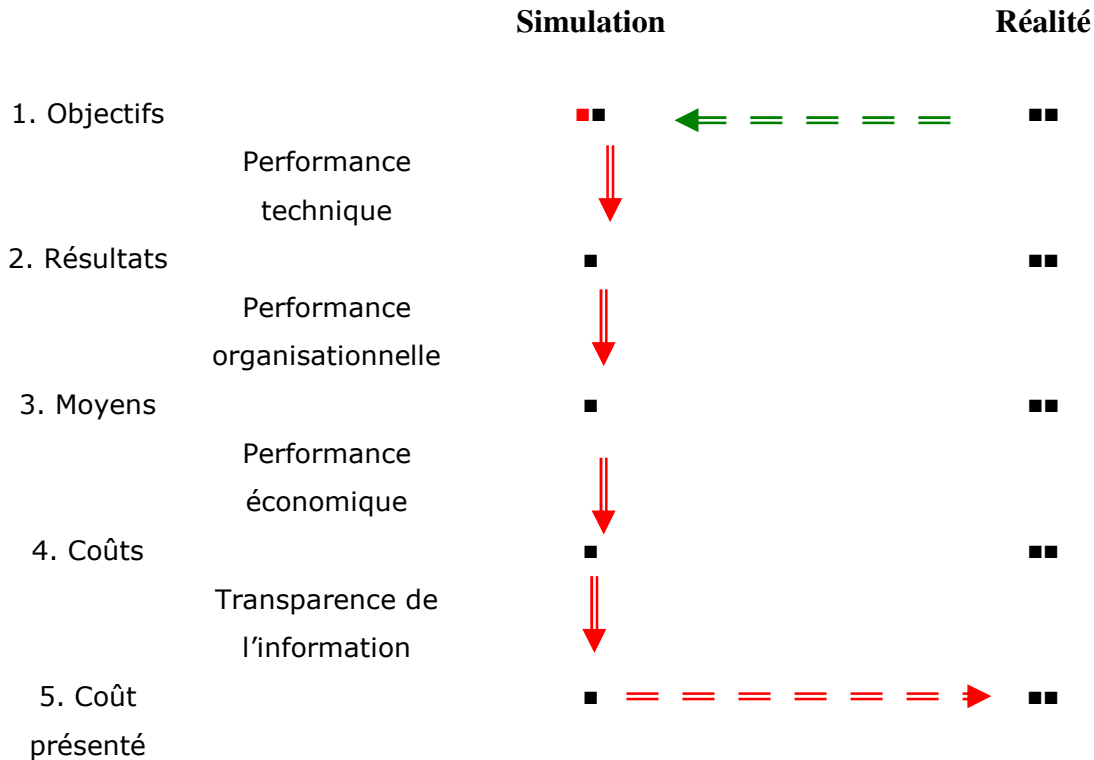


Figure 34. : Schéma de déroulement d'une reconstitution des coûts

1. 2. 4. Un peu de recul sur la notion de marge au regard des prévisions d'investissements

Aux estimations issues des audits ou de la reconstitution des coûts, il est souvent opposé l'argument contradictoire suivant : les résultats d'exploitation d'un contrat commencent par être négatifs, puis positifs. Or, cette courbe, valable dans le cas de services en concession à l'étranger en raison du rythme et de l'ampleur des investissements, l'est nettement moins dans le cadre d'une délégation.

Les calculs d'actualisation servent en effet dans la vie économique à estimer la rentabilité d'un investissement sur le long terme. Pour simplifier, un projet est rentable à partir du moment où la valeur actualisée nette cumulée des recettes et dépenses sur la durée est supérieure à zéro (Cf. Chapitre 3. 1. 3. 2.). Comme dans les contrats de concession, l'investissement précède les recettes, le solde entre dépenses et recettes est d'abord fortement négatif, puis positif ; de même, la valeur actualisée nette cumulée suit une courbe négative, puis positive.

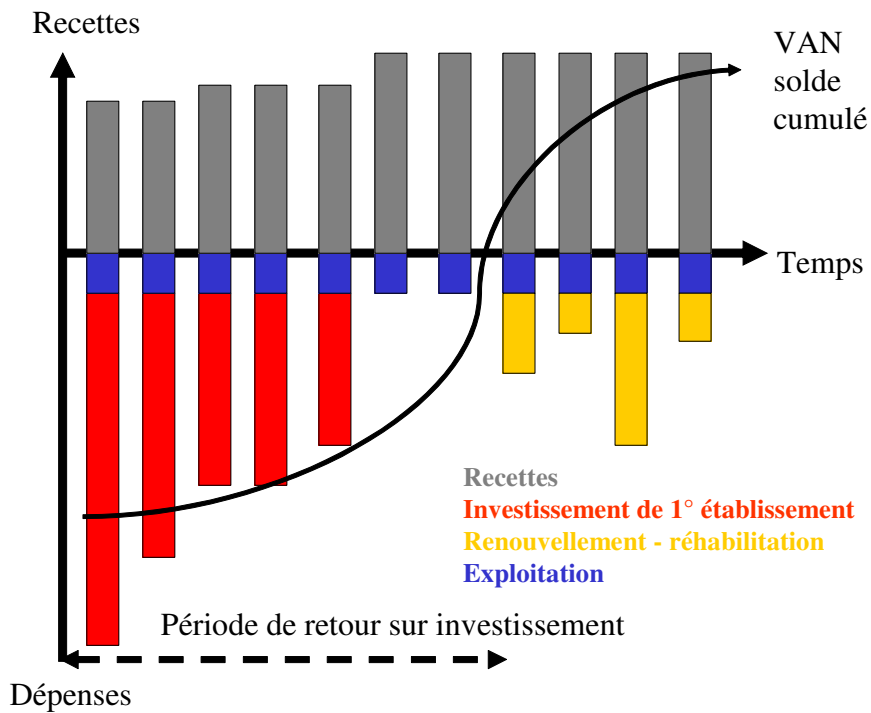


Figure 35. : Courbe théorique de retour sur investissement

Par ailleurs :

♦ On peut comprendre ici la marge au sens « marge annuelle », comme le solde annuel entre recettes et dépenses. Il est aisé de voir que l'ensemble des dépenses et recettes relatives aux investissements est pris en compte sur la durée du contrat (passé et futur compris) dans la mesure du possible. **Il ne s'agit donc pas d'une simple différence annuelle, mais bien d'une marge actualisée sur toute la durée du contrat, même si elle se présente comme une marge annuelle. Au reste, c'est la logique du compte rendu financier de ne pas retranscrire les recettes et dépenses, mais les produits et charges lissées du service avec un taux de marge moyen représentatif du contrat sur sa durée.**

♦ On peut comprendre la marge au sens « valeur actualisée nette cumulée à partir du début du contrat ». Encore une fois, les modes de calcul nous placent dans ce cas tout à la fin du contrat et l'évaluation est représentative de la marge du contrat, à la réserve près des gains de productivité, des modifications de tarifs ou d'obligations par avenants au contrat. **La marge est en tout cas représentative de la période inter-avenants en cours.**

La principale source d'incertitude demeure bien entendu les montants d'investissements à réaliser sur la fin du contrat. Les estimations sont basées sur les durées de vie théoriques des installations, mais la réalisation effective des investissements peut s'en écarter significativement. C'est un point que nous approfondirons un peu plus loin.

1. 3. Une estimation chiffrée des marges des délégataires

Les méthodes d'investigation des coûts présentées ci-dessus ont été utilisées dans les missions dont ont fait l'objet les 39 contrats de l'étude que nous avons réalisée (Cf. Préambule méthodologique). Les résultats provisoires dégagés par les contrats sont présentés ci-dessous.

Les marges déterminées par Service Public 2000 se situent entre une valeur négative de – 10 % de marge et une valeur extrême de 90 % de marge (évaluation sur un service partiel de collecte d'eaux usées avec un impact très faible sur la facture totale de l'utilisateur). Les deux tiers des marges estimées se situent au dessus de 20 %.

Le taux de marge observé n'est, semble-t-il, pas totalement indépendant de la méthode d'évaluation adoptée. Les missions de reconstitution de coût (menées autour de 2000-2003) révèlent des marges plus importantes que les missions d'audit menées auparavant. Toutefois, leur validité est plus faible : tous les résultats d'audit doivent être validés sur pièces, quand les résultats des reconstitutions de coût sont une simple comparaison aux pratiques moyennes du marché.

| Marge actualisée estimée par SP2000 | Méthode utilisée | | |
|-------------------------------------|------------------|------------------------|-------|
| | Audit | Reconstitution de coût | Total |
| Négative | | 1 | 1 |
| Entre 0% et 10% | 1 | | 1 |
| Entre 10% et 20% | 3 | 1 | 4 |
| Entre 20 % et 40% | 4 | 3 | 7 |
| Supérieur à 50% | 1 | 5 | 6 |
| NSP | 1 | 5 | 6 |
| SO | 7 | 7 | 14 |
| Total | 17 | 22 | 39 |

Tableau 50. : Marges des contrats observées dans l'enquête

Dans un certain nombre de cas, nous disposons de l'information sur le taux de marge présenté par l'entreprise dans le compte-rendu financier et celui reconstitué par Service Public 2000. Trois comptes-rendus financiers présentent un déficit ; pour deux de ces services, l'objet de la mission ne comprend pas l'estimation de la marge ; pour le troisième, la mission permet d'évaluer une marge supérieure de 7% à ce déficit. Dans trois collectivités, l'opérateur annonce une marge positive qui se situe dans la même fourchette que celle reconstituée lors de l'audit (entre 0 et 5%). En revanche, **14 services sont présentés comme excédentaires, mais présentent un taux de marge largement en deçà de l'estimation faite par les consultants de l'association.**

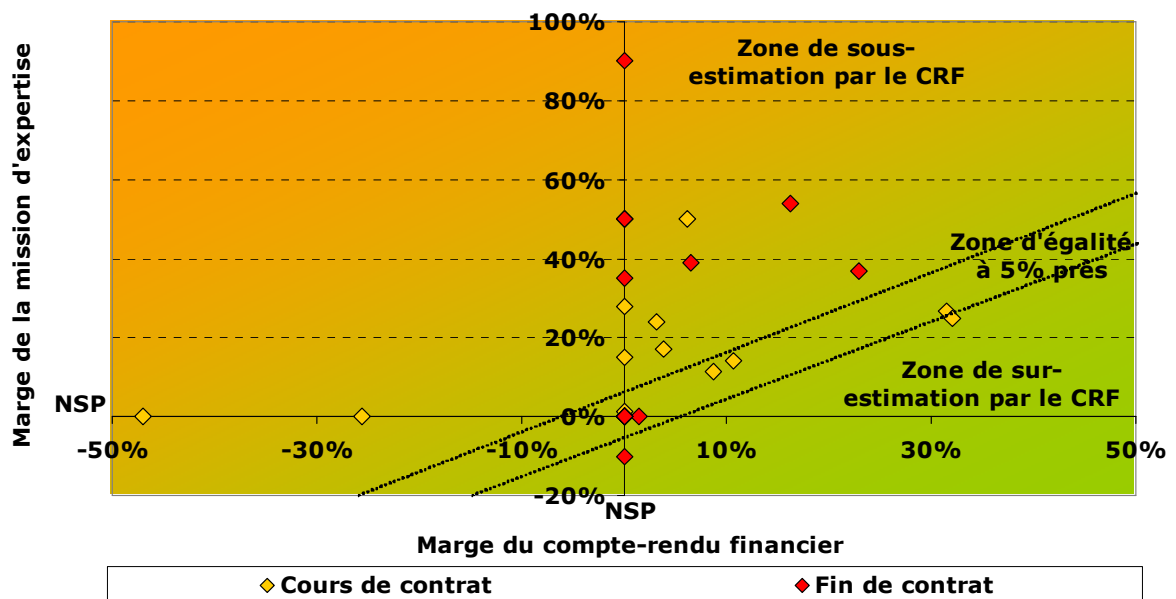


Figure 36. : Marges actualisées du compte-rendu financier et de la mission SP2000

2. Le choix entre la qualité et le coût : une hypothèse vérifiée

Nous avons développé ci-dessus l'asymétrie d'information et ses défauts, mais aussi les méthodes qui permettent d'y faire face pour obtenir une estimation de la marge actualisée du contrat de délégation.

Nous recherchons ici les facteurs de constitution du bénéfice. Nous testons en particulier, au travers de l'entretien du patrimoine, l'hypothèse de base du modèle de (Hart, Shleifer et al. 1997) : coût et qualité sont antagonistes. Une réduction de coût a pour conséquence une baisse de la qualité ; et réciproquement, une amélioration du service provoque une hausse des coûts. Les choix réalisés par le délégataire pour augmenter son bénéfice auraient alors des répercussions sur l'état des installations.

2. 1. Les hypothèses de constitution du bénéfice

La visualisation des marges des entreprises appelle des investigations plus poussées. Deux grandes hypothèses s'affrontent, qui ne sont pas exclusives l'une de l'autre. Soit les conditions d'exercice du contrat assurent dès le départ un bénéfice au délégataire, soit c'est progressivement en cours de contrat que le bénéfice est constitué. Ces hypothèses correspondent à deux grands mécanismes : l'asymétrie d'information d'une part, et l'opportunisme d'autre part.

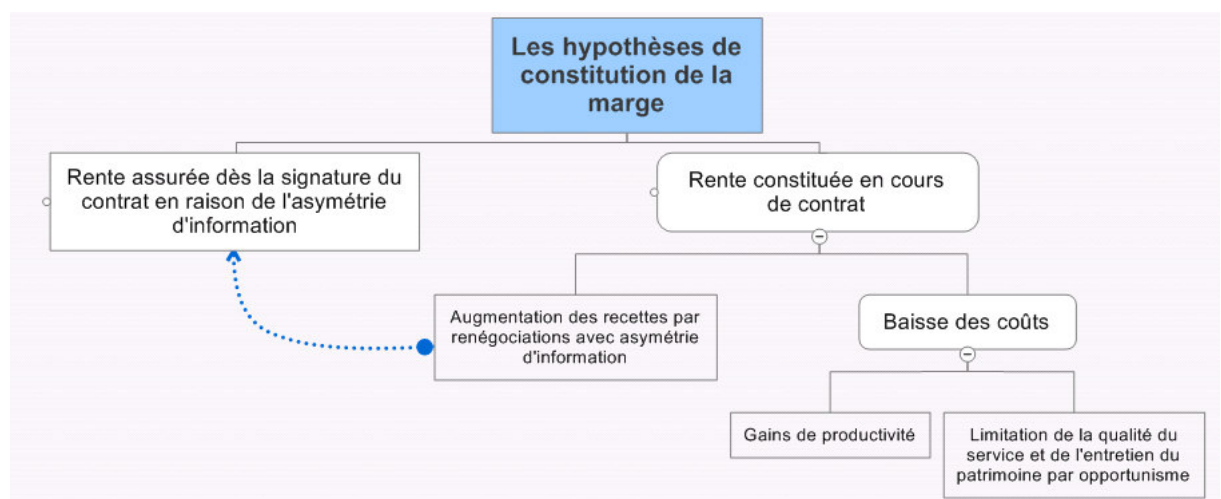


Figure 37. : Hypothèses de constitution du bénéfice

2. 2. Une approche chiffrée de l'état des installations

Les consultants de Service Public 2000 apprécient l'état du patrimoine au travers de visites sur site pour le patrimoine électromécanique et par ratios pour le réseau. Pour le patrimoine électromécanique, l'ensemble des données disponibles est très hétérogène en fonction des missions de diagnostic réalisées. Nous avons préféré une appréciation générale issue de la visite technique des installations à un indicateur chiffré. L'état du patrimoine est jugé satisfaisant par les consultants dans la moitié des cas renseignés, discutable dans l'autre moitié.

| Etat du patrimoine électromécanique | Nombre de services concernés | Synthèse |
|-------------------------------------|------------------------------|----------|
| Mauvais ou vétuste | 6 | 11 |
| Moyen | 5 | |
| Bon état | 9 | 10 |
| Excellent | 1 | |
| NSP | 17 | 17 |
| Total | 38 | 38 |

Tableau 51. : Etat du patrimoine électromécanique dans le panel

L'état du réseau est appréhendé au travers de l'indice linéaire de pertes dans les services d'eau potable (Cf. Chapitre 1. 2. 1. 2.). Pour les services d'assainissement, l'indicateur correspondant, le volume d'eaux claires parasites, est souvent indisponible. L'état du réseau n'a pas été évalué. L'indice linéaire de pertes est ramené à la densité de branchement pour juger de sa performance. Les données de référence utilisées sont les suivantes :

| | Rural | Semi rural | Urbain |
|------------|----------------|--------------|----------------|
| Bon | <1,5 | <3 | <7 |
| Acceptable | <2,5 | <5 | <10 |
| Médiocre | Entre 2,5 et 4 | Entre 5 et 8 | Entre 10 et 15 |
| Mauvais | >4 | >8 | >15 |

Tableau 52. : Niveaux d'appréciation de l'indice de pertes linéaire

Selon cette nomenclature, on observe sur notre panel un état du réseau plutôt moyen.

| Niveau de l'indice linéaire de pertes | Nombre de services concernés | Synthèse |
|---------------------------------------|------------------------------|----------|
| Mauvais | 8 | 10 |
| Médiocre | 2 | |
| Acceptable | 3 | 5 |
| Bon | 2 | |
| NSP | 9 | 23 |
| SO | 14 | |
| Total | 38 | 38 |

Tableau 53. : Niveau de l'indice linéaire de pertes dans le panel

L'indice linéaire de pertes et l'appréciation sur l'état du patrimoine électromécanique ne sont pas antinomiques, sans que l'on puisse en tirer de conclusion poussée. Par la suite, une appréciation générale « état du patrimoine » est utilisée.

| État du patrimoine électromécanique | Niveau de l'indice linéaire de pertes | | | | | | |
|-------------------------------------|---------------------------------------|----------|------------|-----|-----|----|-----------|
| | Mauvais | Médiocre | Acceptable | Bon | NSP | SO | Total |
| Mauvais ou vétuste | 2 | | | | 1 | 3 | 6 |
| Moyen | 2 | 1 | | | 2 | | 5 |
| Bon état | 1 | 1 | | | 3 | 4 | 9 |
| Excellent | | | | 1 | | | 1 |
| NSP | 3 | | 3 | 1 | 3 | 7 | 17 |
| Total | 8 | 2 | 3 | 2 | 9 | 14 | 38 |

Tableau 54. : Corrélation entre l'état du patrimoine électromécanique et l'état du réseau dans le panel

Ces constatations – un état du patrimoine électromécanique moyen, un réseau souvent fuyard - sont-elles extrapolables ? La faible taille du panel observé ne permet pas de l'affirmer. Mais les observations réalisées sur l'ensemble des missions de l'association montrent que l'entretien des installations est une question qui mérite que l'on s'y attarde.

L'état du patrimoine dépend des choix de maintenance au sens large : entretien et renouvellement – dont une partie repose sur les collectivités. Mais ce sont les entreprises délégataires qui assurent l'essentiel de l'entretien, et ce sont leurs choix de maintenance que nous avons approfondis, sous l'angle technique et sous l'angle économique.

2. 3. Les choix de maintenance des entreprises

2. 3. 1. Une maintenance contingente de l'évolution du service

La veille technique joue un rôle important dans l'arbitrage entre entretien et renouvellement. Les mises aux normes, ou l'obsolescence des installations, entraînent des réhabilitations ou la reconstruction d'installations. Sur le panel observé, il y a proportionnellement plus d'installations en mauvais état quand il est prévu de les réhabiliter ou de les remplacer complètement. *Les délégataires sur les services du panel se contentent du strict nécessaire dans une installation appelée à disparaître. C'est une illustration directe de l'interaction des actions de la collectivité et du délégataire.*

| Etat du patrimoine électromécanique | Remplacement ou réhabilitation | Entretien sans autre modification | NSP | SO | Nombre de services concernés |
|-------------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|-----|----|------------------------------|
| Mauvais ou vétuste | 3 | 3 | | | 6 |
| Moyen | | 3 | 1 | 1 | 5 |
| Bon état | 1 | 2 | 2 | 4 | 9 |
| Excellent | | 1 | | | 1 |
| NSP | 2 | 5 | 10 | | 17 |
| Total | 6 | 14 | 3 | 5 | 38 |

Tableau 55. : Concordance de l'entretien avec les travaux prévus dans le panel

Si seuls ces choix étaient réalisés, ils seraient tout à fait cohérents du point de vue des usagers. La question de la rente ne recouvrirait alors plus qu'une question morale de retour des économies réalisées aux usagers. Mais d'autres facteurs entrent en jeu dans les choix de maintenance.

2. 3. 2. Une maintenance contingente de la complexité du service

Il existe un lien de la performance de l'entretien avec le degré de complexité du service. Les indices linéaires de pertes les moins bons sont plus fréquents dans les services simples que dans les services complexes. Sur 7 services simples renseignés, 5 d'entre eux ont un indice linéaire de pertes mauvais ou médiocre.

Ce résultat paraît contradictoire avec la simple logique technique, qui voudrait que l'on entretienne plus facilement un service techniquement simple. Nous verrons plus loin que la complexité du service est un facteur structurant de la relation contractuelle (Cf. Chapitre 9. 1. 2. 1.), et que c'est une explication partielle à cette constatation étonnante.

| Niveau de technicité du service | Niveau de l'indice linéaire de perte | | | | | | Nombre de services concernés |
|---------------------------------|--------------------------------------|----------|------------|-----|-----|----|------------------------------|
| | Mauvais | Médiocre | Acceptable | Bon | NSP | SO | |
| Simple | 4 | 1 | 1 | 1 | | | 7 |
| Intermédiaire | 2 | 1 | | | | | 3 |
| Complexe | 1 | | 2 | | | | 3 |
| NSP | 1 | | | 1 | 9 | 14 | 25 |
| Total collectivités renseignées | 8 | 2 | 3 | 2 | 9 | 14 | 38 |

Tableau 56. : Corrélation entre technicité du service et état du réseau dans le panel

2. 3. 3. L'influence de la durée sur les choix de maintenance

Et dans la plupart des cas, le renouvellement optimal d'un équipement d'un point de vue technico-économique se fait quand il devient plus cher de l'entretenir que de le renouveler.

(Fauquert 2003) établit une modélisation du rythme de renouvellement sur des critères strictement économiques. Il recherche à minimiser le coût de renouvellement des équipements. Dans son modèle, le renouvellement ne concerne que le remplacement à l'identique d'équipements usés. Il ne prend pas en compte le renouvellement aléatoire suite à une défaillance du matériel. Le choix réside dans la date de renouvellement de l'équipement. Le fonctionnement du réseau est supposé constant. En l'absence de renouvellement, le maintien du réseau à son niveau moyen de fonctionnement impose des actions d'entretien. Les réparations sont supposées toujours possibles, mais à des coûts croissants avec l'âge des installations. Le renouvellement, à un montant fixe dans le temps, constitue l'alternative à des réparations trop onéreuses.

La durée prise en compte pour l'optimisation du coût de maintenance n'est pas neutre. Fauquert utilise deux cadres temporels distincts. Une optimisation à une échelle de temps infinie, par intégration, représente le choix de renouvellement sur le long terme d'une collectivité en charge d'un service pérenne. Une optimisation à période fixe, par itérations, représente le choix de renouvellement d'un délégataire dans le cadre d'un contrat. Ces deux modèles donnent des résultats différents sur la date optimale de renouvellement et le coût total supporté.

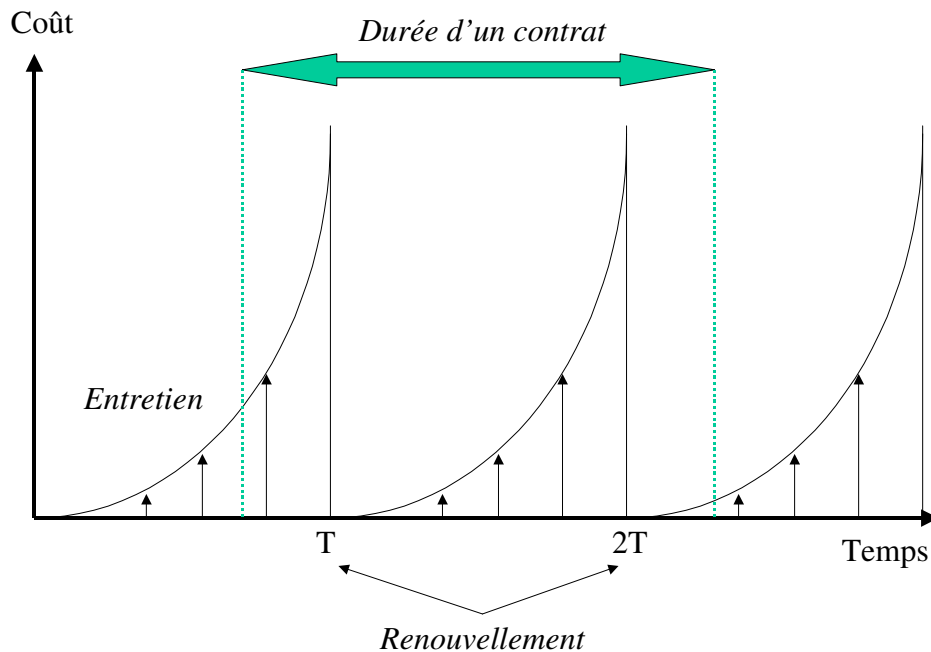


Figure 38. : Rythme des coûts liés à la maintenance des équipements

Il n'y a donc pas une seule réponse possible à la date de renouvellement d'une installation. Le choix intègre les caractéristiques techniques de l'installation – sa date d'installation, le montant de son remplacement et de son entretien annuel au cours du temps. Mais il dépend aussi étroitement de la durée d'exercice dans le service, et donc du positionnement du contrat par rapport aux besoins de renouvellement des installations. Et encore le modèle évoqué par Fauquert ne concerne-t-il que les installations pour lesquelles une même organisation assure à la fois l'investissement et l'entretien. C'est le cas du matériel électromécanique, qui est entièrement à la charge du délégataire.

Dans le cas où les responsabilités sont partagées, comme pour un réseau d'eau, le modèle rend les choix encore plus éloquents. Il revient à comparer un coût d'entretien certain à un coût d'investissement nul pour le délégataire, ou réciproquement à comparer un coût d'investissement certain à un coût d'entretien nul pour la collectivité. Prolonger la durée de vie d'un réseau pour retarder un investissement important n'entre donc pas dans la logique strictement économique des délégataires. Mais de même, investir dans une réhabilitation de réseau pour diminuer des coûts d'entretien ne correspond pas à un impératif clair pour les collectivités.

2. 4. Le lien avec le bénéfice des entreprises

Il n'y a pas de superposition entre les choix des entreprises délégataires et les choix des collectivités, ou ceux qu'elles feraient si elles assumaient seules la maintenance des installations. Les choix des entreprises sont cohérents avec leurs objectifs techniques ou financiers propres. L'impact de ces choix sur le bénéfice est flagrant : on constate donc que quand l'entretien est moins bien assuré, le bénéfice est plus important. Le lien est assez fort pour le patrimoine électromécanique, moins fort pour l'entretien du réseau. Ce résultat met à mal l'interprétation d'un manque de maintenance par manque de moyens.

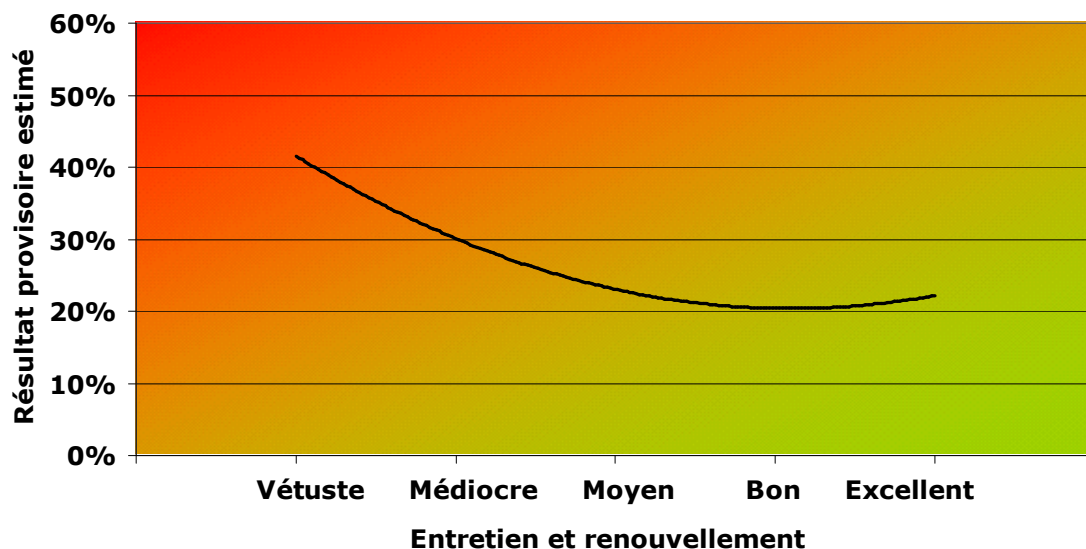


Figure 39. : Corrélation entre marge et maintenance dans le panel

Là encore, il y a deux interprétations possibles. Soit les choix de l'entreprise sont cohérents avec une saine maintenance des installations, selon les critères que nous avons vus précédemment : évolutions prévisibles du service, mise en balance des coûts d'entretien et des coûts de renouvellement, etc. Dans ce cas, le bénéfice résulte de ces choix et en est un élément, mais non le seul motif.

Soit l'entreprise économise sur les coûts de maintenance au détriment du service, dans le seul but d'augmenter son bénéfice. Il y a alors un choix entre coût et qualité, selon l'hypothèse d'antagonisme de (Hart, Shleifer et al. 1997). Ce dernier cas serait clairement un cas d'opportunisme ex post ou risque moral décrit par (Williamson 1994).

Cette hypothèse d'opportunisme sur l'exploitation pourrait renforcer l'hypothèse d'opportunisme sur les renégociations. Mais il n'y a pas de corrélation positive entre les évolutions tarifaires et la marge du contrat estimée par Service Public 2000. La majorité des contrats à marge importante se retrouve dans les contrats où l'écart de tarif à l'inflation est modéré. Le bénéfice résulterait donc moins des évolutions tarifaires au cours de renégociations que des économies réalisées sur l'entretien du patrimoine.

| Marge du contrat estimée par SP2000 | Ecart moyen du tarif au tarif initial inflaté | | | | | | |
|--|---|----|------|-----|-----|-----|-------|
| | 0% - | 0% | 0% + | 10% | 20% | NSP | Total |
| Négative | | | 1 | | | | 1 |
| Entre 0% et 10% | 1 | | | | | | 1 |
| Entre 10% et 20% | 1 | 1 | 1 | 1 | | | 4 |
| Entre 20% et 40% | | 3 | 1 | 3 | | | 7 |
| Supérieure à 50% | | 1 | 2 | | | 3 | 6 |
| NSP | 1 | 2 | 3 | | | | 6 |
| SO | | 10 | 1 | 1 | 1 | 1 | 14 |
| Total | 3 | 17 | 9 | 5 | 1 | 4 | 39 |

Tableau 57. : Evolutions tarifaires et marge des contrats

Conclusion de la partie 1

Nous avons donc vu que les services gérés en délégation présentent des caractéristiques importantes. Leurs installations sont si spécifiques qu'elles déterminent un monopole naturel. Les investissements et l'exploitation du service sont assurés par deux partenaires en interaction technique très forte, liés par un contrat. Les incertitudes endogènes et exogènes sont fortes sur la durée de déroulement du contrat. Les deux parties souhaitent s'approprier le surplus social, pour des raisons diamétralement opposées : la collectivité pour faire face aux énormes investissements à venir, l'entreprise pour assurer sa rentabilité. Les incertitudes du contexte et le conflit d'intérêt latent aboutissent à des renégociations fréquentes dont il est difficile de déterminer, dans un contexte d'asymétrie d'information forte, si elles correspondent à un simple ajustement mutuel des partenaires ou participent d'un comportement opportuniste dont on voit les effets par le sous-investissement dans l'entretien des installations.

**Partie 2 : Des solutions
contractuelles
pratiques et théoriques
insuffisantes**

Les éléments structurants de la délégation sont donc les suivants :

- ◆ ***Des installations spécifiques en réseau** qui constituent un monopole naturel à usagers captifs, et dont les collectivités locales sont les autorités régulatrices ;*
- ◆ ***Une interaction majeure**, dont les incidences sont peu mesurables, entre deux partenaires de culture différente et dans un contexte d'une certaine complexité technique ;*
- ◆ ***Une asymétrie d'information prégnante**, puisque le délégataire conserve la plus grande compétence technique sur le service et la maîtrise des flux financiers qui lui sont liés.*
- ◆ ***Des responsabilités insuffisamment explicitées, qui renforcent l'opportunisme et le sous-investissement.***

Ces éléments aboutissent à deux problèmes majeurs : une répartition insuffisamment équilibrée du surplus social dans la négociation du contrat d'une part ; le recours fréquent à une renégociation du contrat qui présente un risque d'opportunisme, mais représente également des coûts de transaction conséquents (Williamson 1994).

Pour remédier à ces dysfonctionnements, une des pistes de travail consiste à revoir le contrat. Nous allons voir comment les syndicats professionnels, représentants de collectivités et organismes de conseil ont fait évoluer le cadre initial, sans réussir à résoudre notamment la question de la renégociation (Chapitre 5). Nous verrons également que la théorie décrit la renégociation comme inévitable dans le contexte des contrats incomplets, et comment elle dénonce ses incitations négatives sur l'investissement (Chapitre 6). Nous étudierons enfin les modifications apportées par la théorie au contrat pour rendre les incitations de la renégociation positives pour l'investissement (Chapitre 7).

Chapitre 5. Un contrat sur performances en butte aux renégociations

Pour réduire les dysfonctionnement observés dans le déroulement des contrats (asymétrie d'information, opportunisme, constitution d'un surplus social sans répartition entre les partenaires, renégociations régulières) , les consultants aux collectivités⁴ ont fait évoluer le contenu même du contrat. Leur travail est basé sur le contrat type publié en 1980 par l'Etat – cahier des charges dit « contrat type 80 » (Cf. Chapitre 2. 1. 2. 2.). Nous présentons ici les évolutions principales du contrat vis-à-vis de l'entretien des installations (§ 1), avant d'analyser les réactions du terrain (§ 2).

1. Une évolution du contrat basée sur la fixation d'objectifs

Les évolutions proposées reposent sur les deux principes suivants :

- ◆ **Les limites des responsabilités sur les installations sont redéfinies** à partir de l'expérience des dysfonctionnements observés par les consultants. Mais le contrat ne tranche pas l'épineuse interdépendance technique entre le délégataire et la collectivité.
- ◆ **Des objectifs techniques et économiques sont fixés** pour le service rendu par le délégataire. C'est la base même du contrat « sur performances » ou contrat d'objectifs. Les objectifs techniques portent sur l'entretien et le renouvellement, les objectifs économiques portent sur le partage des gains de productivité et le financement des investissements.

⁴ Association Service Public 2000, au cours d'un travail collaboratif avec l'Association des Maires de France, la fédération des collectivités concédantes et régies et le Syndicat des producteurs d'eau.

Les mécanismes de lutte contre l'opportunisme sont quant à eux au nombre de trois :

- ♦ **La réduction de l'asymétrie d'information**, avec l'obligation pour le délégataire de fournir des données précises de tableau de bord annuelles.
- ♦ **Le recours à des mesures coercitives.**
- ♦ **L'incitation financière** par la liaison des principaux objectifs du service à un différentiel de rémunération positif ou négatif selon l'évolution constatée.

1. 1. Des objectifs contractuels et des responsabilités précisés

1. 1. 1. La qualité de service

Dans le cahier des charges type 80, le service attendu est défini en termes assez elliptiques. Il est entendu qu'il respecte la réglementation en vigueur. C'est ainsi que l'eau potable par exemple doit être fournie à l'usager en quantité, pression suffisante et qualité répondant au code de la santé publique.

La définition de la qualité de service s'enrichit dans le cahier des charges de Service Public 2000. Il est fait mention de la qualité bactériologique de l'eau fournie aux usagers, ou de la gestion des situations d'urgences (baisses de pression par exemple). Le contrat définit aussi l'indice linéaire de pertes ; ce ratio rend compte des pertes du réseau, et donc du niveau d'entretien du réseau (Cf. Chapitre 1. 2. 1. 2.).

Faire le choix d'un indice linéaire de pertes cible répondait au souci affiché, pour Service Public 2000, de sortir d'une logique de moyens pour entrer dans une logique de résultats, de responsabilisation et d'incitation, c'est pourquoi les obligations de moyens ont été supprimées au profit de l'affichage d'un résultat. Cette logique a ses limites, puisque dans le cas de l'assainissement, aucun résultat n'est mesurable sur la réduction des fuites (Guérin-Schneider 2001). L'objectif devient alors la mise en oeuvre de moyens (nombre de branchements réparés annuellement)...

La révision du régime des travaux

Le cahier des charges de l'association définit un lien entre la qualité du service rendu et les travaux, qui sont présentés comme une réponse à un dysfonctionnement identifié de cette qualité. Les dysfonctionnements du service qui donnent lieu à des travaux sont l'insuffisance des installations, la dégradation de la ressource, la modification de la réglementation, les situations d'urgence.

Or, nous avons déjà vu combien l'interaction des propriétés créait un contexte compliqué pour les travaux dans le contrat de délégation (Cf. Chapitre 2. 1. 3. 2.). C'est pourquoi le cahier des charges de l'association modifie le régime des travaux. Il s'agit à la fois d'être le plus exhaustif possible dans la définition des responsabilités, et de réduire les sources de conflit, notamment sur les propriétés respectives sur les installations en fin de contrat.

Le délégataire n'est plus propriétaire d'aucune installation nécessaire au service.

La propriété des compteurs revient à la collectivité. Les frais de premier établissement sont partagés entre la collectivité, qui prend en charge le coût du compteur, et l'usager, qui paie la pose du compteur. L'entretien et le renouvellement des ouvrages à usage collectif (bouches de lavage et d'arrosage, prises d'incendie situées en domaine public, fontaines et bornes-fontaines) reviennent également à la collectivité. Les tâches d'entretien qui reviennent au délégataire et les tâches de renouvellement, qui peuvent revenir soit au délégataire soit à la collectivité, sont séparées (réfection de l'étanchéité des réservoirs par exemple). L'ensemble des installations intermédiaires entre génie civil et électromécanique sont listées et leur sort est défini (clôtures, boiseries, câblages électriques, abords, peintures, etc.) (Cf. Tableau 58. :).

Tableau 58. : Définition des tâches d'entretien et de renouvellement par équipement dans le cahier des charges Service Public 2000

Tâches à la charge du délégataire : ensemble de l'entretien, renouvellement des équipements, du système de télésurveillance, des compteurs

Tâches à la charge de la collectivité : renouvellement du génie civil, des captages, des réseaux, des branchements

| Cahier des charges SP2000 | Entretien | Renouvellement |
|----------------------------------|--|---|
| Réseau | <ul style="list-style-type: none"> - surveillance générale des réseaux et recherche de fuites, - réparation des appareils de robinetterie et de fontainerie à l'exclusion des poteaux et bouches d'incendie, - réparation des branchements des appareils de robinetterie, de fontainerie et des poteaux d'incendie, - réparation ou réhabilitation d'un élément de canalisation d'une longueur inférieure ou égale à 6 m, - purges du réseau à une fréquence suffisante pour assurer la fourniture de l'eau dans des conditions normales à tous les usagers. | <ul style="list-style-type: none"> - remplacement des canalisations sur une longueur supérieure à 6 m, - remplacement des accessoires hydrauliques du réseau, - réhabilitation du réseau, en particulier les opérations de chemisage, sur une longueur supérieure à 6 m. |
| Génie civil | <ul style="list-style-type: none"> - réfection localisée d'enduits, des étanchéités, de peintures extérieures des bâtiments, de toiture sur une surface inférieure ou égale à 10 m², et des clôtures sur une longueur inférieure ou égale à 10 m, - réfection localisée de la voirie, - peintures intérieures des ouvrages de génie civil, - nettoyage des cuves des réservoirs (au moins à une fréquence annuelle), - réfection du portail, - toute opération sur les huisseries et serrureries, - nettoyage des ouvrages et de leurs abords immédiats à l'intérieur du périmètre clôturé, - entretien des espaces verts (fauchage des enclos, taille des haies, enlèvement des herbes et branches coupées). | <ul style="list-style-type: none"> - réfection complète d'enduits, d'étanchéité, de peintures extérieures des bâtiments ou de toitures sur une surface supérieure à 10 m² pour une opération, - remplacement complet des clôtures sur une longueur supérieure à 10 m, - remplacement complet du portail, - réfection complète de la voirie à l'intérieur des installations afferchées, - peintures extérieures des ouvrages, - ravalement des façades. |

| Cahier des charges SP2000 | Entretien | Renouvellement |
|----------------------------------|---|--|
| Branchements et compteurs | <ul style="list-style-type: none"> - surveillance de la partie du branchement sous domaine public et recherche de fuites jusqu'au compteur, - réparation des appareils de robinetterie et de fontainerie, - vérification périodique de l'efficacité des clapets anti-retour placés sur la partie publique des branchements et leur remplacement lorsque c'est nécessaire, - réfection des regards et autres emplacements de compteurs, - opérations de vérification et de contrôle du bon fonctionnement des compteurs, - mise à niveau des bouches à clé, sauf consécutive à des travaux sur voirie. | <ul style="list-style-type: none"> - remplacement partiel ou complet des branchements, - travaux de reconstruction de regards ou d'emplacement destinés à protéger les compteurs ou les organes de branchement. |
| Equipements | <ul style="list-style-type: none"> - surveillance et nettoyage des installations, - peinture des parties métalliques, - ensemble des graissages, vidanges et vérifications périodiques nécessaires ainsi que les contrôles de sécurité prescrits pour certains équipements, - réglages et essais, - remplacement des petites pièces, des fusibles, des roulements, des clapets et des garnitures d'usure, - remise en peinture de l'ensemble des organes métalliques, - réfection de câblage, - autres réparations électromécaniques qui peuvent être effectuées sur place. | <ul style="list-style-type: none"> - remplacement des pompes, moteurs, transformateurs, armoires, horloges, enregistreurs et autres appareils et installations ou leur rénovation complète incluant le remplacement d'éléments essentiels, - rembobinage des moteurs, - autres interventions nécessitant le transport des appareils en usine, - remplacement des accessoires hydrauliques. |
| Système de télésurveillance | <ul style="list-style-type: none"> - interventions de vérification du bon fonctionnement, - dépannage, remplacement des petites pièces. | <ul style="list-style-type: none"> - remplacement de la totalité d'un système ou de l'un de ses éléments essentiels. |

1. 1. 2. La restriction du droit de regard et du devoir de conseil

Les responsabilités sont donc clarifiées, dans le but d'améliorer la coordination sur les travaux. Dans le même temps, les principes contractuels de cette coordination sont revus.

Dans le cahier des charges type 80, c'est le fermier qui assure la responsabilité pleine et entière de la qualité du service en contrôlant la conformité technique des opérations effectuées sous maîtrise d'ouvrage de la collectivité. On dit qu'il exerce un droit de regard sur ces travaux. Cette dernière clause disparaît du cahier des charges type de l'association, en conformité avec la réglementation sur l'égalité vis-à-vis de la concurrence. Le droit de regard de l'entreprise délégataire est restreint à l'incorporation des réseaux privés au périmètre du service.

Le délégataire a également un devoir de conseil sur l'ensemble des travaux du service, et en particulier les projets de la collectivité. Le droit de regard et le devoir de conseil tel qu'entendus dans les années 80 s'appliquaient au projet d'exécution, au suivi de l'exécution des travaux, à la réception des travaux, au procès-verbal de remise des travaux et aux plans de recollement (plans réalisés après les travaux pour tenir compte des modifications apportées en cours de chantier au projet initial). L'entreprise délégataire participait aux commissions d'attribution des travaux dans les procédures de marchés publics, ce qui ne manque pas de poser problème d'un point de vue déontologique. Le devoir de conseil du fermier tel qu'entendu par le cahier des charges Service Public 2000 se situe quant à lui très en amont des travaux. Il concerne uniquement l'alerte de la collectivité sur les actions à entreprendre en cas de dysfonctionnement.

Il s'agit de clarifier les rôles de la collectivité et du délégataire, pour que la collectivité conserve son libre arbitre et soit garante de l'intérêt général. Il paraît évident que restreindre l'appui technique du délégataire envers la collectivité suppose que celle-ci ait recours à une autre source d'expertise technique, en interne ou en externe (Cf. Chapitre 10. 2. 1.). Cela suppose également que les informations soient partagées, et c'est l'objet des modifications suivantes du cahier des charges.

1. 2. Une asymétrie d'information réduite

1. 2. 1. Les obligations légales

Les informations demandées dans le cahier des charges type 80 concernent le contrôle de l'application des tarifs, du recouvrement de la recette et du transfert de la surtaxe à la collectivité. Les informations sur l'exploitation comprennent la liste des effectifs du fermier affectés au service, la liste des opérations de renouvellement et le rendement du réseau. En fait, peu d'informations étaient fournies avant les lois Mazeaud et Barnier en 1995. Le délégataire est maintenant légalement tenu de remettre chaque année à la collectivité des informations techniques et financières sur la marche du service dans le cadre des rapports annuels du délégataire et du maire sur le prix et la qualité du service.

1. 2. 2. Le tableau de bord annuel

La liste des informations d'exploitation annuelles est plus fournie et plus précise dans le cahier des charges SP2000 que dans les décrets d'application. Elle comprend un suivi de qualité d'exploitation plus précis :

- ◆ Localisation de l'exploitation (production et énergie par site, cartes de pression et de fuites, indice linéaire de pertes) ;
- ◆ Suivi de la qualité conformément aux nouvelles obligations d'auto-surveillance du délégataire ;
- ◆ Suivi de la gestion clientèle (nouveaux abonnements, facturation, incidents, accueil) ;
- ◆ Mise à jour détaillée de l'inventaire et liste valorisée des investissements à la charge du délégataire ;
- ◆ Nomenclature comptable de présentation du compte d'exploitation : précisions sur le calcul des charges indirectes, des charges d'investissement, du résultat d'exploitation.

Les pièces à mettre à la disposition de la collectivité ou de son mandant sont également précisées : feuilles d'imputation du personnel, inventaire, cartes, etc.

| Compte -rendu | Cahier des charges type 80 | Cahier des charges SP2000 |
|------------------|--|--|
| Technique | Assiette : volumes facturés, abonnés Ratio de facturation Effectifs du service Rendement Evolution des ouvrages Liste des travaux de renouvellement et grosses réparations | Consommations des abonnés Dates de relève Effectif du service pour l'exercice, mise à disposition des feuilles d'imputation horaires et nominatives ; remarques sur la sécurité des installations et les accidents du travail Quantité et qualité de l'eau produite par point de prélèvement, par installation de production, par source d'achat et de vente en gros Programme d'auto-surveillance et mesures d'amélioration de la qualité de l'eau ; taux d'analyses bactériologiques conformes Quantités d'énergie consommée par site Indice linéaire de pertes, cartographie des pressions et des fuites sur réseau et sur branchement Détail des interventions sur réseau et branchements, des dépannages d'urgence Détail des opérations de maintenance, de renouvellement des installations avec photos des opérations et par responsable (collectivité ou délégataire) Mise à jour de l'inventaire : liste des nouveaux équipements, commentaires sur l'évolution des ouvrages et les besoins du service |
| Abonnés | | Etat des nouveaux branchements et nouveaux abonnements Bilan des coupures d'eau, incidents sur la qualité de l'eau, plaintes adressées au fermier Bilan des vérifications de compteurs abonnés Etat de recouvrement des créances Bilan sur l'information et l'accueil des usagers |
| Financier | Etat de la surtaxe et comptes de tiers Détail des recettes et évolution Détail des dépenses et évolution | Etat des comptes de surtaxe, de TVA et de tiers Détail des recettes et contrôle de cohérence sur la recette Nomenclature des charges directes d'exploitation Mode de calcul de la charge pour renouvellement Limitation des charges de structure à celles du compte d'exploitation prévisionnel Résultat financier incluant le fonds de roulement |

Tableau 59. : Liste des informations contractuelles pour le rapport annuel du délégataire

1. 2. 3. Le contrôle des opérations de renouvellement

Pour permettre à la collectivité de s'assurer que le montant des recettes perçues et des sommes présentées par le fermier au titre de ses obligations de renouvellement sont justifiés, les parties conviennent que le financement des travaux de renouvellement à la charge du fermier est assuré pendant la durée du contrat à l'aide d'un plan de renouvellement prévisionnel, d'une méthode de calcul financier, et d'un coefficient d'actualisation des prix :

♦ **Les sommes nécessaires au financement des travaux de renouvellement sont calculées sur la base du plan prévisionnel de renouvellement proposé par le fermier sur la durée du contrat, et annexé au contrat**

♦ Les dépenses effectives de renouvellement engagées par le fermier sont constituées de charges de personnel, de sous-traitance et de fourniture (tous frais généraux exclus). **Ces dépenses font l'objet d'un suivi analytique par le fermier et sont plafonnées, pour chaque opération, au montant actualisé indiqué dans le plan prévisionnel.** Les remboursements dont bénéficierait éventuellement le fermier sont déduits de ses dépenses (assurances au tiers). Dans le cadre de l'exercice de son pouvoir de contrôle, la collectivité a le droit de vérifier ou de faire vérifier par l'organisme de son choix les dépenses effectives du Fermier.

Chaque année, à l'occasion de la remise du compte-rendu financier annuel, le fermier présente à la collectivité :

♦ le montant de la dotation annuelle au titre du renouvellement, c'est-à-dire le montant porté au compte-rendu financier ;

♦ le montant des dépenses effectives de renouvellement de l'exercice concerné (tous frais généraux exclus). Les renouvellements partiels (rembobinage de moteurs par exemple) sont évalués à leur juste coût. Les renouvellements complets ne peuvent être valorisés à un coût supérieur au montant actualisé déclaré dans le programme prévisionnel de renouvellement.

♦ un état des dotations et des dépenses effectives de renouvellement depuis l'entrée en vigueur du contrat,

♦ le calcul des soldes des dotations et des dépenses effectives, selon la méthode suivante (méthode valable respectivement pour les canalisations, les compteurs, les branchements, le renouvellement électro-mécanique) :

Electromécanique et accessoires du réseau

$$DO_N = DO_0 \times K2_N$$

Où :

DO_N est le montant des dotations de l'année N (la dotation initiale DO_0 est fixée par le contrat)

$$K2_N = 0,15 + 0,50 TP01 / TP01_0 + 0,35 P_{sdC} / P_{sdCo}$$

$$S_N = (DO_N - DE_N) + S_{N-1} \times (1 + T4M_N)$$

où :

DE_N est le montant des dépenses effectives de l'année N

S_N et S_{N-1} sont les soldes des dotations et des dépenses effectives au 31 décembre de l'année N et au 31 décembre de l'année N-1 en ce qui concerne le matériel électromécanique et les accessoires de réseau ($S_0 = 0$)

$T4M_N$ est la valeur au 1er juillet de l'année N du taux moyen mensuel du marché monétaire.

Ces mesures ont pour but de limiter l'opportunisme lié au financement des opérations de renouvellement, opportunisme dont nous avons vu qu'il pouvait s'exercer de différentes façons : opérations de renouvellement non réalisées, méthodes de calcul financier erronées, ou facturation d'un taux de financement excessif (Cf. Chapitre 4. 1. 2.).

1. 2. 4. Le devoir de contrôle et les mesures coercitives

Pour limiter cet opportunisme, la collectivité a le devoir de contrôler l'activité du délégataire. Le devoir de contrôle est inscrit dans le contrat.

Dans le cahier des charges type 80 comme dans le contrat sur performances service Public 2000, le contrôle de la collectivité est réduit au contrôle des informations fournies par le délégataire, la vérification et l'adaptation du cadre contractuel. Mais ce contrôle implique l'application de sanctions financières éventuelles. Les informations fournies sont rapprochées des conditions d'application de pénalités. Les sanctions s'appliquent en cas d'interruption du service, de problème de pression, ou d'absence de fourniture d'information après mise en demeure.

Il y a donc un lien direct entre le devoir de contrôle de la collectivité sur la délégation et la fourniture d'information par le délégataire. *La fourniture d'informations est potentiellement source de mesures coercitives, ce qui constitue évidemment une incitation négative à la transparence recherchée (Cf. Figure 40. :).*

1. 3. Des incitations contractuelles effectives

1. 3. 1. Les mesures coercitives

Les mesures coercitives agissent comme un verrou entre la définition de l'affermage, la réalisation des travaux et l'information fournie sur l'exploitation annuelle.

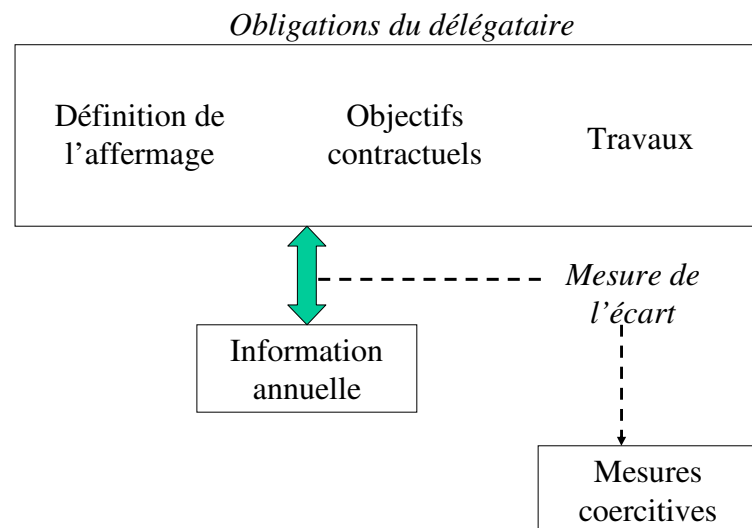


Figure 40. : Lien entre information et mesures coercitives

Les manquements du délégataire

Dans le contrat d'objectifs de Service Public 2000, les pénalités financières couvrent un champ similaire à celles du cahier des charges type 80 : interruption du service, problème de pression, absence ou retard de transmission d'informations. Elles sont cependant plus précises. La transmission d'informations comprend la remise de documents précis : attestation d'assurance, plans, inventaire, rapport annuel complet et informations pour le rapport du maire, fichier des abonnés, historique de consommations des abonnés (Cf. 1. 2.). Par ailleurs, trois nouveaux thèmes de pénalités apparaissent : le respect de l'indice linéaire de pertes cible, le retard pris dans les opérations confiées par la collectivité au délégataire, les sommes engagées par la collectivité pour des opérations non réalisées par le fermier.

Les types de sanctions

Les mesures coercitives sont au nombre de quatre. Elles sont graduelles en fonction de la gravité du litige. Elles vont de l'application d'une pénalité à la rupture du contrat en passant par le contentieux ou la reprise provisoire du service par la collectivité. Il existe une garantie à première demande, qui joue un rôle très différent dans les deux cahiers des charges. Dans le cahier des charges type 80, elle est d'un montant faible et il n'y est fait appel qu'en cas de litige grave (mise en régie, résiliation). Dans le cahier des charges Service Public 2000, son montant est dix fois plus important. La garantie est remise à niveau régulièrement ; il y est fait appel pour les incidents courants du service (pénalités, opérations réalisées par la collectivité, fin de contrat). Le calcul des autres pénalités est précisé et est évolutif, en fonction d'un pourcentage des recettes du fermier

| Mesure coercitive | Cahier des charges type 80 | Cahier des charges SP2000 |
|---------------------------------------|---|--|
| Garantie à première demande | Montant : supérieur à 2% des recettes Appel : Sécurité publique Mise en régie provisoire Résiliation sans indemnité | Montant : 20 % des recettes prévisionnelles Appel : Remboursement des dépenses engagées par la collectivité Païement des pénalités Sommes dues en fin de contrat |
| Pénalités | Montant : en fonction du cas Appel : Interruption de service Problème de pression Non transmission d'information | Montant : en fonction du cas Appel : Interruption de service Problème de pression Non transmission d'information Non-respect de l'indice linéaire de pertes cible Retard dans la réalisation d'opérations Réalisation d'opération par la collectivité |
| Mise sous séquestre/ régie provisoire | Après mise en demeure Appel : Faute grave | Après mise en demeure sauf cas d'urgence Appel : Faute grave avec incidence sur la qualité de l'eau, l'hygiène ou la sécurité publique ou si le service n'est exécuté que partiellement |
| Déchéance | Après mise en demeure Appel : Faute d'une particulière gravité | Après mise en demeure Appel : Pas de prise en charge des installations du service Interruption prolongée de la distribution de l'eau Absence de garantie à première demeure Cession du contrat sans autorisation |
| Règlement des litiges | Après avis du préfet Après du tribunal administratif | Après expertise et conciliation Après du tribunal administratif |

Tableau 60. : Comparaison des mesures coercitives dans le cahier des charges-type 1980 et le cahier des charges Service Public 2000

1. 3. 2. La structure et l'évolution de la rémunération

La rémunération du délégataire

Le délégataire perçoit une rémunération auprès des usagers, définie sous la forme d'un tarif qui suit une évolution basée sur l'inflation. Les impôts sont réputés inclus dans le calcul du tarif fixé. Les tarifs peuvent prendre la forme d'un forfait (aujourd'hui proscrit), d'un abonnement et/ou d'un prix au volume vendu.

La structure tarifaire reflète l'historique de la relation de service entre exploitants et abonnés. L'apparition du compteur d'eau a profondément modifié le rapport des acteurs à la fourniture de l'eau (Hatchuel 1998). **L'eau payée forfaitairement s'apparente à l'accès à un service. L'eau payée au volume s'apparente à la consommation d'un produit.** Aujourd'hui, la Directive cadre européenne sur l'eau impose la facturation au volume pour des motifs environnementaux d'économies d'eau. En Allemagne ou en Suisse, les économies d'eau ont été telles que les tarifs ont augmenté pour permettre, malgré la réduction de l'assiette, la couverture des frais fixes du service.

La structure tarifaire cristallise aussi le débat social sur la répartition de la charge du service entre usagers. Un abonnement important pénalise les petits consommateurs. Mais ces petits consommateurs peuvent recouvrir des réalités sociales variées : population saisonnière pour qui le service est dimensionné mais qui consomme peu, personnes seules, etc. La partie fixe ou abonnement représenterait ainsi une participation aux frais fixes d'accès au service, même pour les petits consommateurs, mais la majeure partie de la tarification demeure basée sur le volume.

La jurisprudence permet des adaptations de tarif dans la limite suivante : **les usagers qui se trouvent dans la même situation sont soumis à la même tarification.** C'est pourquoi les tarifs préférentiels accordés aux collectivités comme consommatrices disparaissent des contrats. Les collectivités sont soumises aux mêmes conditions que l'ensemble des usagers.

Le délégataire est aussi rémunéré pour des prestations annexes réalisées auprès des usagers (travaux sur branchements, raccordement par exemple). Les usagers le paient pour ces prestations en dehors de la facturation habituelle, d'après les tarifs du bordereau de prix.

L'indexation des tarifs sur l'inflation

L'indexation des prix sur l'inflation dans les contrats de délégation est le fruit d'une négociation entre délégataires, collectivités et Etat qui s'étend sur tout le XX^e siècle.

En 1916, la théorie de l'imprévision garantit à l'exploitant de conserver des conditions d'équilibre du contrat ; cela concerne spécifiquement l'augmentation de ses recettes parallèlement à ses coûts, en raison de l'inflation. Les formules de révision des prix sont nées. A partir de 1926, les tarifs des services publics industriels et commerciaux (SPIC) font l'objet d'une approbation préfectorale.

Par la suite, l'évolution des tarifs est limitée plus ou moins autoritairement par l'Etat. De 1941 à 1947, les tarifs de l'eau sont bloqués pour participer à l'effort de guerre. De 1952 à 1970, les tarifs de l'eau sont plafonnés pour lutter contre l'inflation. En 1978, c'est l'évolution des tarifs qui se voit limitée. De 1981 à 1985, quatre accords de régulation des prix par modération de la formule d'évolution sont négociés par les Ministères de l'Economie et de l'Intérieur, l'Association des maires de France et le Syndicat des producteurs d'eau. Depuis 1985, les tarifs suivent à nouveau les formules de révision sans restriction.

Dans le cahier des charges type 80, la rémunération est un élément cadre du contrat, lié à la mission de service du délégataire d'une part et aux travaux sur bordereau d'autre part. C'est une résultante des missions du fermier.

Les formules de variation des prix ont par exemple la forme suivante :

$$P = P_0 * (a + b * PsDA / PsDA_0 + c * (S * K) / (S_0 * K_0) + d * EMT / EMT_0)$$

Où :

P_0 est le tarif de base négocié entre la collectivité et l'entreprise à la date t_0 de début du contrat ;

a est la partie fixe de la formule, qui minore l'évolution selon l'inflation ;

b, c, d sont les poids des indices d'inflation ;

$PsDA, S, K, EMT$ sont les indices d'inflation ;

$PsDA_0, S_0, K_0, EMT_0$ sont les valeurs de ces indices à la date t_0 .

Dans le cahier des charges Service Public 2000, l'évolution de la rémunération conjugue rémunération du délégataire et entretien du patrimoine. La structure de la rémunération comprend une part exploitation et une part renouvellement. Les recettes liées à la part fixe semestrielle F et à la part variable R^{\bullet} couvrent les charges d'exploitation du service (hors renouvellement). Les recettes liées à la part variable R° couvrent les charges de renouvellement de l'électromécanique, des compteurs, des branchements, des canalisations et des accessoires hydrauliques du réseau.

La rémunération du Fermier facturée aux abonnés du service, y compris à la Collectivité, est déterminée par application du tarif de base suivant :

une part fixe semestrielle F , en euros H.T, quelque soit le diamètre du branchement :

$$F_N = \dots \text{€ HT}$$

une part proportionnelle aux volumes consommés R , en euros H.T : $R_N = R^{\bullet}_N + R^{\circ}_N$

N est le nombre d'années depuis la signature du contrat.

La rémunération liée à l'exploitation

Dans le cahier des charges Service Public 2000, l'évolution de la rémunération de la partie exploitation dépend de deux facteurs nouveaux : un indice linéaire de pertes et un taux d'analyses bactériologiques cibles. Elle est modérée par un coefficient de productivité.

La complexité du dispositif recouvre plusieurs objectifs.

◆ D'une part, conserver la structure traditionnelle de la tarification, sans remettre en cause les acquis de la théorie de l'imprévision sur l'indexation de la rémunération sur l'inflation subie par le délégataire. *Notons qu'étant donnés les rapports relatifs entre les index appliqués, une solution plus simple serait, dans la conjoncture économique actuelle, de ne pas faire évoluer le tarif, en considérant que les gains de productivité réalisés compensent de fait l'inflation subie. Les acteurs du secteur de l'eau dans leur ensemble n'étaient pas prêts à ce saut culturel, que l'Association n'a pas même proposé.*

◆ D'autre part, faire revenir à la collectivité d'une partie des gains de productivité réalisés sur les services par la délégataires (les régies annoncent dans leur ensemble 1% de gain de productivité annuel).

- ◆ L'indexation sur les indices de qualité répond au souhait d'instaurer un cercle vertueux, car l'amélioration des indicateurs provoque une augmentation de la rémunération. Le taux d'analyses bactériologiques conformes est utilisé dans l'absolu, l'utopie étant d'atteindre un taux de conformité de 100%. L'indice linéaire de pertes est aussi ramené à un objectif cible, de façon à mesurer l'écart à cet objectif cible sans provoquer de progression exponentielle du tarif.

Chaque année, le tarif Fermier appliqué aux abonnés est indexé selon la formule précisée ci-après.

$$F_N = F_0 \times K1_N$$

$$R_N^{\bullet} = R_0^{\bullet} \times K1_N$$

$$K1_N = (0,4 \text{ ICHTTS1}_N / \text{ICHTTS1}_0 + 0,15 \text{ E}_N / \text{E}_0 + 0,45 \text{ PsdC}_N / \text{PsdCo}) \times (1 - G_{\text{Prod}})^N \times K_{\text{qualité}_N}$$

$$K_{\text{qualité}_N} = (0,85 + 0,03 \text{ Ipref} / \text{Ip}_{N-1} + 0,12 \text{ Tanabio}_{N-1} / \text{Tanabio}_{\text{total } N-1})$$

Ipref est l'indice linéaire de pertes cible et Ipn l'indice linéaire de pertes de l'année N

Tanabio_{N-1} est le nombre d'analyses bactériologiques conformes de la DDASS en année N-1, il est rapporté au nombre total d'analyses pour mesurer le taux de conformité de l'année

La rémunération liée à l'entretien et au renouvellement

Les recettes liées à l'entretien et au renouvellement des éléments électromécaniques et compteurs sont définies comme suit :

$$R_N^{\bullet} = R_0^{\bullet} \times K2_N \times V_{\text{ref}} / V_{N-1}$$

$$K2_N = 0,15 + 0,50 \text{ TP01} / \text{TP01}_0 + 0,35 \text{ PsdC} / \text{PsdCo}$$

Où :

Vref est le volume de référence retenu pour le calcul des tarifs à partir du compte d'exploitation prévisionnel, Vref est défini par le contrat initial

V_{N-1} est le volume d'eau vendu au cours de l'exercice précédent

Le coefficient de volume modère les évolutions de rémunérations liées à l'évolution de l'assiette. Comme le terme R_N est destiné à être multiplié par l'assiette de l'année, il faut donc considérer le facteur volume dans son ensemble comme $V_{ref} \times (V_N / V_{N-1})$. L'effet de l'assiette est minoré. L'évolution des volumes prise en compte est non pas celle de l'ensemble du contrat, mais au plus celle de l'année en cours. Si le volume augmente fortement au cours du temps, la rémunération ne subit pas une augmentation équivalente ; si le volume baisse, la rémunération ne subit pas non plus une baisse équivalente. Cette disposition permet ainsi de maintenir une rémunération de l'entretien et du renouvellement sans à-coups, les charges liées à l'entretien et au renouvellement étant assez indépendantes des volumes qui transitent, au contraire des charges d'exploitation courantes. *Notons qu'il eût peut-être été plus simple de rendre la rémunération de l'entretien et du renouvellement indépendante de l'assiette.*

2. Les observations de terrain et leurs enseignements

2. 1. Les questions posées par les renégociations observées

Ce contrat, appliqué dans deux collectivités de notre panel au début des années 2000, a connu une évolution opposée. Dans les deux collectivités, une renégociation était en cours au bout de trois ans. Dans l'une de ces collectivités, le contrat a été bienvenu et utilisé comme appui, dans l'autre, il était question de supprimer les clauses d'objectifs au cours de cette renégociation. Dans le même temps, les consultants de l'association rencontraient des résistances dans la mise en place de contrats d'objectifs, résistances de la part des délégataires, mais aussi des collectivités,.

Ces deux exemples soulevaient des questions de deux ordres :

♦ *Quel est l'intérêt d'affiner les clauses d'un contrat remis en négociation rapidement ? C'est la même question que se posent tous les contrats incitatifs. La première renégociation joue le rôle de révélateur et entraîne un effet cliquet aux incitations négatives; il n'est plus possible de revenir à la situation préalable (Laffont and Tirole 1988).*

♦ *Le contrat lui-même, dans sa conception, est-il en cause dans le rejet dont il fait l'objet ?*

En somme, les modifications apportées au cahier des charges type 80 sont modestes dans leur structure. Il s'agit de mettre le contrat en conformité avec la loi, et de préciser des thématiques que le contrat type 80 ne fait qu'aborder (responsabilités, informations, sanctions), et qui n'étaient pas respectées. Il n'est pas certain que l'évolution du contexte légal, avec l'obligation de fournir des informations données et l'obligation de mise en concurrence, suffise à rendre ces dispositions remaniées plus opérationnelles.

Les plus grandes innovations concernent la précision des objectifs qualitatifs et la mise en place d'une rémunération incitative. C'est ce point que nous approfondissons ci-dessous, en faisant le parallèle avec les contrats de travail avec objectifs.

2. 2. L'analyse critique du contrat d'objectifs

2. 2. 1. Le choix des objectifs

Le choix des objectifs, dans un contrat, est primordial. Il peut y avoir une crainte réelle de voir les objectifs privilégiés sur le reste de la marche du service, d'autant que les acteurs économiques agissent suivant les critères sur lesquels ils se sentent évalués (Riveline 1991). Il est donc nécessaire de choisir des objectifs qui orientent l'activité – c'est le but recherché – mais sans négliger de dimensions importantes. Le contrat proposé par l'Association n'échappe pas aux difficultés liées à la définition, au choix des objectifs et à l'absence de lien avec les moyens mis en œuvre pour les atteindre.

La négociation initiale des objectifs

L'introduction des objectifs contractuels est loin d'avoir fait l'unanimité à ses débuts, quand bien même la logique de la rémunération sur performances commence à être acceptée dans le secteur public aujourd'hui. Le Syndicat des producteurs d'eau (SPDE) s'est largement opposé à la rédaction d'un tel contrat, tandis que les représentants des collectivités (Service Public 2000, l'Association des Maires de France), y étaient plus favorables. Cette première négociation a eu lieu à un niveau de représentation nationale des acteurs de la délégation des services d'eau et d'assainissement, et a abouti à une situation de rupture, l'AMF et l'association produisant finalement leur propre cahier des charges sans qu'ils soient actés en commun.

Cependant, une assistance personnalisée a été apportée à chaque collectivité dans la façon dont le cahier des charges Service Public 2000 a été proposé sur le terrain. Cela a permis des adaptations significatives du contrat, et le niveau des objectifs proposés a fait l'objet de négociations avec les entreprises postulantes. Dans un certain nombre de cas, les engagements respectifs des délégataires sur l'indice linéaire de pertes ou le gain de productivité ont d'ailleurs constitué un critère de choix entre les différents délégataires.

Les objectifs du contrat ne sont donc pas imposés unilatéralement (Vivier 1996), mais négociés au cas par cas.

L'hypertrophie du mesurable et ses effets pervers

Les objectifs qui sont privilégiés dans le cahier des charges de l'association, comme souvent, sont mesurables (indice linéaire de pertes, taux d'analyses bactériologiques, etc.). Pour les analyses bactériologiques, la mesure est fournie par un organisme extérieur, la DDASS. Mais pour les autres critères, les seules références sont celles du délégataire. *La question se pose alors de savoir si le contrat d'objectif ne favorise pas l'opportunisme et la fourniture d'informations erronées ?* Les possibilités d'influencer les mesures sont soulignées par les techniciens du Satese (Cf. Chapitre 10. 3. 2.).

La validation des données fournies par un organisme extérieur – même si elle est mentionnée comme possible - ne pourrait se faire, pour nombre d'indicateurs, pour des raisons de faisabilité et de coût. Par exemple, la mesure de l'indice de pertes linéaire repose entre autres sur la relève de la consommation de tous les usagers, ce qui représente un coût significatif. *Dans la mesure des indicateurs, la rente informationnelle du délégataire demeure entière.*

De plus, privilégier le mesurable face au qualitatif, au non mesurable, c'est gommer les dimensions humaines au profit des dimensions techniques. Par exemple, le devoir d'alerte du délégataire, dans le cas du contrat Service Public 2000, est complètement minoré par rapport à la lutte contre les fuites. Supposons qu'un tronçon de réseau soit en état d'être réhabilité, ce qui relève de la responsabilité de la collectivité, mais que le délégataire, pour pallier les lenteurs administratives et majorer son activité, privilégie des réparations de fuites successives sur le conseil technique à la collectivité. Les coûts qui en découleraient seraient alors démultipliés à l'échelle du service.

La hiérarchisation des priorités

Par ailleurs, le contrat rémunère les objectifs de long terme, mesurables, et sanctionne les incidents et les problèmes de résolution des urgences. *Il y a une certaine contradiction entre ces objectifs, qui sont fixés mais non hiérarchisés entre eux (Naud 1996). Il est vrai que la gestion des urgences (incidents bactériologiques, chutes de pression, etc.) est une telle exigence pour la continuité du service et la sécurité de la fourniture, qu'il ne saurait y avoir de hiérarchisation contraire à leur résolution.*

Les urgences ont parfois un impact quantitatif important ; par exemple, lors de l'utilisation d'eau pour de grands incendies sur de petits services, l'indice linéaire de pertes en est affecté car l'eau des bouches à incendie n'est pas comptabilisée. Mais d'un autre côté, ces urgences sont suffisamment rares dans la marche d'un service ordinaire pour ne pas s'opposer, sauf exception, à l'exploitation courante.

2. 2. 2. Objectifs et moyens : un antagonisme irréductible

L'individualisation excessive des objectifs

Inscrire un indice linéaire de pertes cible dans le contrat fait reposer sur le délégataire l'entière responsabilité de ses choix techniques, au nom de sa compétence technique et de sa connaissance du service. Mais l'interdépendance de l'activité du délégataire (recherche et réparations de fuites) avec les actions de la collectivité (réhabilitation de tronçons de réseaux par exemple) est totalement négligée. *Les objectifs sont assignés à une seule entité, alors que celle-ci est prise dans un réseau d'interdépendances complexes (Vivier 1996). Cette interdépendance technique, non chiffrable, demeure une pierre d'achoppement et une source potentielle de conflit.*

Il n'est pas non plus aberrant de supposer, dans la structuration actuelle des grands groupes délégataires, que la gestion des services est relativement unifiée à l'échelle de bassins d'exploitation. C'est d'ailleurs cette mutualisation qui constitue le socle théorique des économies d'échelle chères aux défenseurs du système délégué. *Fixer des objectifs techniques au cas par cas renforce la démarche initiée par les comptes-rendus financiers individualisés, en donnant une existence technique propre à chaque service.* Ce qui au niveau financier ne recouvre toutefois que des contraintes de comptabilité analytique peut supposer, pour l'exploitation sur le terrain, la mise en place de gestions individualisées propres à modifier le fonctionnement relativement uniforme de l'ensemble (fréquence des visites accrue, etc.).

La réduction d'une activité à un résultat

En fait, l'évolution de l'indicateur n'est pas directement liée aux moyens à employer. Les rendements sont décroissants, mais aucune corrélation globale n'est aujourd'hui possible en dehors la connaissance précise d'un réseau donné. *Ne s'intéresser qu'au résultat, c'est négliger les efforts parfois conséquents réalisés par le délégataire. Il y a confusion entre l'objectif et le résultat (Naud 1996).* La cible à atteindre devient la seule réalité à prendre en compte, au mépris de la tension d'une conduite professionnelle vers un but.

La progression de l'activité est niée, d'autant plus que les résultats sont rendus publics chaque année auprès des usagers. Ne pas atteindre un objectif, dans le cas d'une communication trop basique, serait très fortement préjudiciable à l'image du service, alors même qu'il peut se trouver sur une pente d'amélioration continue des performances. La présentation de l'objectif comme une cible, dans le contrat proposé, atténue un peu cet amalgame entre objectif et résultat : une durée est proposée avant l'atteinte de cet objectif. Mais cela n'empêche pas la discussion de se focaliser sur l'atteinte effective de l'objectif.

Dans la plupart des contrats d'objectifs, les objectifs sont donc revus à l'aune de la réalité passée ; mais cela décredibilise la démarche. *C'est au reste ce qui motive notre question sur l'intérêt de la rédaction d'un contrat d'objectifs, s'il est revu à chaque modification des conditions d'exploitation* (Cf. 2. 1.).

La séparation des ressources et des objectifs

Le résultat est ainsi dissocié des moyens mis en oeuvre pour l'atteindre, du process engagé (Vivier 1996), *des contraintes que sa réalisation comporte, de la dimension temporelle. On ne s'assure pas de la cohérence entre les ressources et l'objectif.* D'ailleurs, les poids relatifs des différents indices dans la rémunération proposée par l'Association sont la résultante d'un compromis acceptable sur le long terme. Il ne s'agit pas d'une adéquation entre les coûts engagés pour l'atteinte de l'objectif et une rémunération incluant un bénéfice. Cela nuance sérieusement le pouvoir d'incitation réel du dispositif.

Le gain attendu

L'incitation financière n'est pas le but principal poursuivi par la rémunération dans le contrat proposé par l'Association, comme souvent dans les contrats d'objectifs (Naud 1996). *La rémunération est surtout conçue comme un facteur de suivi et de visualisation des objectifs.* Sa complexité, cependant, ne facilite pas le suivi. **Cette complexité constitue un irréalisme méthodologique important dans sa mise en oeuvre** (Brousseau 1996). Les contrats d'objectifs efficaces dans la réalité sont souvent très simples, par opposition aux modèles complexes construits par les économistes.

Mais la critique principale, paradoxalement, ne porte ni sur le manque d'incitation, ni sur la difficulté du suivi. *La rémunération, conçue comme un dispositif de régulation, est susceptible de provoquer des variations irrégulières de tarif d'une année sur l'autre. Or, dans le contexte donné des services industriels et commerciaux, la régularité est essentielle auprès des usagers. Nombre des dysfonctionnements observés, résultant du lissage du financement des investissements notamment, proviennent de cette exigence. Pour l'avoir négligée, l'association s'est trouvée en butte non seulement aux critiques des délégataires, mais également à celles des clients auxquels elle est censée apporter un conseil éclairé. Les élus de petites collectivités ont jugé dans un premier temps le dispositif trop risqué politiquement pour s'y engager.*

2. 3. Une régulation non contractuelle

Ces critiques de forme adressées au contrat sur objectifs de l'association peuvent se résumer à la réduction de l'activité à un objectif, sans prise en compte suffisante des contraintes, et ce dans un contexte d'interdépendance. Sur le fond, le contexte organisationnel dans lequel le contrat est censé s'insérer est peu pris en compte, alors que les facteurs de régulation extra contractuels sont tout aussi importants que le contrat lui-même (Brousseau 1996).

2. 3. 1. Le management et l'encadrement : une zone de défaillance

Nos deux exemples dans la mise en place du contrat d'objectifs proposé par l'association dans les services d'eau sont ainsi très illustratifs. Dans le cas où le contrat sert d'appui, la collectivité est dédiée au service (c'est un syndicat) et possède une équipe structurée et motivée. Dans le second cas, où le contrat d'objectifs est remis en cause, seul un technicien est en charge du service dans la collectivité. Or, la structure du contrat est la même : le contrat n'est donc pas cohérent avec la qualité de l'encadrement en place. *Il est possible que le management du contrat d'objectifs Service Public 2000, comme dans la plupart des organisations, achoppe sur les lacunes en compétences managériales.*

2. 3. 2. Le contrat comme le support d'un partenariat

Le contrat d'objectifs apparaît comme un outil au service du principal dans une relation d'agence. Les partenaires contractuels ne sont pas à égalité : l'un (la collectivité, en tant que principal) fixe les objectifs que l'autre (le délégataire, en tant qu'agent) doit atteindre. Mais d'autres hypothèses sont possibles pour une relation contractuelle de long terme, ce qui est le cas dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. *On peut envisager le contrat comme un support partenarial dans une relation plus équilibrée (Neuville 1998)). Dans les entreprises privées, on constate ainsi plusieurs niveaux de négociation : un premier niveau de négociation, le secteur des achats, met en place un contrat avec des objectifs et des menaces crédibles en cas de non-respect des obligations contractuelles. Mais un second niveau de négociation prend place entre les partenaires au quotidien (producteurs et utilisateurs du bien et/ou du service acheté). Le contrat est alors un butoir, un élément de référence pour les acteurs de la relation contractuelle quotidienne, qui se servent des objectifs et menaces pour soutirer au partenaire des ajustements souples au quotidien, parfois assez éloignés des termes du contrat de départ.*

Hill considère ainsi en 1990 que **les surplus dégagés sont dissipés par opportunisme, mais aussi et surtout par les efforts qui sont faits par les partenaires pour réduire l'opportunisme**. Sur le long terme, les comportements opportunistes ne sont donc pas efficaces, et les partenaires adoptent plutôt des comportements coopératifs (Brousseau 1996). *Dans un contexte coopératif, le contrat constitue un point de départ, à partir duquel se contruisent d'autres facteurs de régulation que le contrat lui-même.*

Les réticences rencontrées par le contrat d'objectifs pourraient être le révélateur d'autres facteurs de régulation, que cette forme de contrat vient heurter. La renégociation fréquente du contrat par exemple est un mécanisme que le contrat sur performance, par des mécanismes incitatifs automatiques, entendait gommer, mais qui perdure, entraînant les mêmes coûts de transaction qu'auparavant. Nous avons donc pris le parti d'étudier l'ensemble des autres facteurs de régulation potentiels pour estimer comment le contrat sur performance les appuie ou les concurrence.

Chapitre 6. Investissements et droits de propriété : des incitations à la renégociation

Nous avons vu dans le chapitre 5 que la rédaction d'un contrat plus complet ne supprime ni son incomplétude, ni le recours à une renégociation rapide du contrat. La renégociation des contrats de délégation, par son ampleur et son impact, est donc une généralité qu'il convient de prendre en compte. A ce stade, nous recourrons aux travaux théoriques pour éclairer ce mécanisme.

Les contrats incomplets présentent les mêmes caractéristiques théoriques que les contrats des services publics délégués de l'eau et de l'assainissement. Ils font appel à des investissements spécifiques, et le déroulement du contrat se fait dans un contexte d'incertitude, ce qui amène les parties à le réviser régulièrement. Les travaux séminaux de (Grossman and Hart 1986) montrent que les renégociations en cours de contrat expliquent l'opportunisme et le sous-investissement observé : les parties se désengagent par crainte de se voir déposséder du retour sur investissement par l'autre partie lors de la renégociation – c'est ce qu'on appelle le « hold-up » (§ 1).

Nous verrons comment ces auteurs apportent des solutions intégratives pour faire disparaître cette renégociation, ce qui nous permettra de discuter de l'intérêt des différents modes de gestion des services d'eau et d'assainissement (§ 2). Mais ils expliquent aussi dans quelle mesure la renégociation est un facteur d'optimalité du contrat quand elle est équilibrée (§ 3).

1. La description théorique du hold-up

Les renégociations successives du contrat de délégation permettent une adaptation mutuelle de la collectivité et du délégataire à une situation inédite pour le service. Mais elles ne suffisent pas à résoudre totalement leurs conflits d'intérêt et à faire disparaître le sous-investissement chronique dans l'entretien du patrimoine des services (Cf. Chapitre 4. 2.). La théorie nous permet ici d'en comprendre les raisons.

1. 1. Un modèle microéconomique simplifié

1. 1. 1. L'exemple mobilisé

(Grossman and Hart 1986) se placent dans le cas d'une relation contractuelle à investissements spécifiques. Ils s'appuient sur un exemple concret : celui d'un contrat de fourniture entre deux firmes, une mine de charbon et un producteur d'électricité. Il y a une interaction technique forte. Le charbon fourni par la mine doit être compatible avec les capacités de la chaudière de la centrale thermique pour permettre la production de l'électricité. (Grossman and Hart 1986).

Dans le cas où les deux firmes prennent un engagement sur leur production respective - les décisions de production sont dites contractualisables – la coordination est bonne. Chaque partie réalise ses investissements en vue de la production prévue. Il peut s'agir par exemple d'une chaudière à très haut rendement pour la centrale : si cette chaudière est sensible aux impuretés du charbon, cela réclame un matériel adéquat pour extraire de la mine une veine de charbon de très bonne qualité. Si les matériels sont compatibles, il y a un avantage comparatif sur le marché de l'électricité pour le producteur d'électricité.

1. 1. 2. La structure du modèle

Aussi la centrale thermique sera-t-elle prête à rémunérer la mine à hauteur de cet avantage comparatif : son acceptabilité à payer v (*valuation*)⁵, sera haute. En regard, la mine présentera des coûts c (*costs*) de production. L'écart entre l'acceptabilité à payer de l'acheteur (ici la centrale) et les coûts du vendeur (ici la mine) est appelé surplus social et noté W (*social welfare*). Le surplus représente la fourchette maximale acceptable par les deux parties pour le prix de vente du charbon entre la mine et la centrale. L'acceptabilité à payer est le prix maximal que la centrale est prête à payer, c'est-à-dire celui au-delà duquel elle fait des pertes et non des profits. Les coûts de la mine sont les coûts de revient ; accepter un prix de vente du charbon inférieur à ce coût revient à le vendre à perte.

Les choix des deux firmes déterminent la taille du surplus. Ces choix portent sur les investissements des deux firmes, notés par une lettre grecque (β pour l'investissement de l'acheteur (*buyer*) et σ pour celui du vendeur (*seller*)), qui influencent chacun les bénéfices de la firme qui réalise l'investissement. Cette incidence est représentée par la suite dans la notation, qui présente l'acceptabilité de l'acheteur comme une fonction de son investissement $v(\beta)$ et le coût de revient du vendeur comme une fonction de son investissement $c(\sigma)$. Dans ce modèle, les investissements d'une firme n'influencent pas directement les bénéfices de l'autre firme – on dit qu'il n'y a pas d'externalité croisée.

⁵ Par la suite et par souci de cohérence et de compréhension, l'ensemble des notations est unifié, quelle que soit la référence d'origine. Les notations adoptées sont soit les plus connues (Hart et Moore 1988), soit les plus représentatives de l'idée. Les notations adoptées sont basées sur les termes anglais. Par commodité d'écriture, les notations sur la nature des investissements et leur coût ont été confondues – simplification dont je m'excuse auprès des puristes ; en cas de besoin, ces notations sont dissociées par une barre horizontale sous le symbole qui désigne la nature de l'investissement et non son coût. Un tableau reprend en annexe les correspondances entre les notations adoptées et les notations des auteurs d'origine.

Les choix de production des deux firmes (quantité et qualité du charbon produit, quantité d'électricité par exemple) ont aussi une incidence sur l'acceptabilité à payer et les coûts de production. On se représente aisément un coût de revient décroissant avec la quantité produite par exemple : les charges fixes sont réparties sur un plus grand nombre d'unités, même indépendamment de la prise en compte des investissements.

Le prix de la transaction p (*price*) détermine le partage du surplus entre l'acheteur et le vendeur. L'écart entre le prix de vente et les coûts de production du charbon représente l'intérêt (*utility*) U_S du vendeur (*seller*) ; plus le prix est élevé dans la fourchette, plus la mine fait de bénéfices. L'écart entre l'acceptabilité à payer et le prix d'achat du charbon représente l'intérêt (*utility*) U_B pour l'acheteur (*buyer*) ; plus le prix d'achat du charbon est bas dans la fourchette, plus le bénéfice de la centrale est élevé.

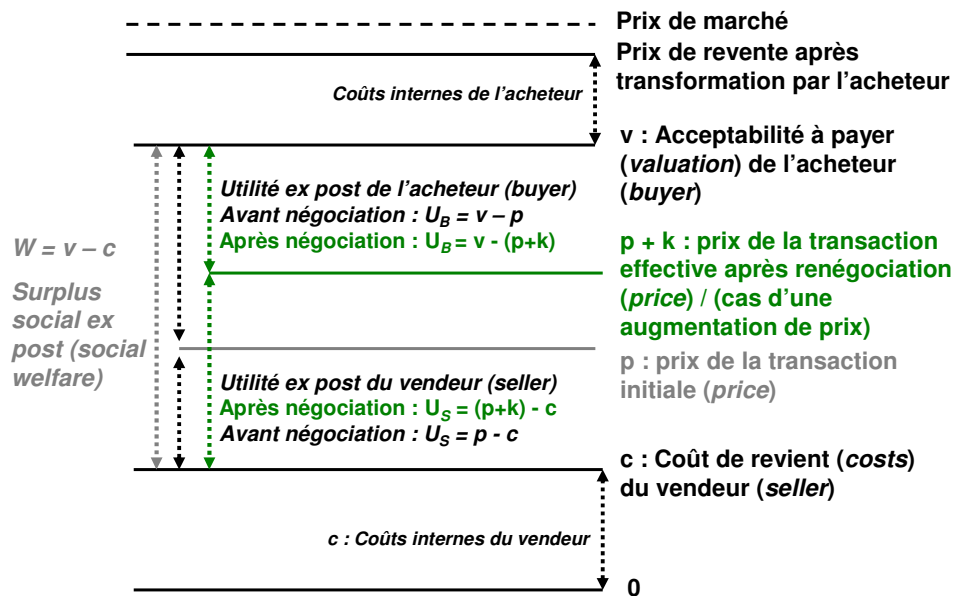


Figure 41. : Schéma des données hors investissement du modèle de Grossman et Hart (1986)

Dans certains cas, le partage d'un surplus important n'est pas clairement défini entre les partenaires contractuels. C'est le cas si une incertitude importante demeure sur le déroulement du contrat, en raison d'une évolution de la conjoncture ou état du monde ω (*state of the world*). Dans ce cas, même l'ordre du grandeur du surplus n'est pas connu par avance.

Les deux parties s'entendent alors sur les termes d'une transaction à une date 0 (signature du contrat), mais ne s'interdisent pas de renégocier ce contrat à une date 2 ultérieure (trade), après la date 1 où la conjoncture est connue et les investissements spécifiques déjà réalisés. On distingue la période avant la signature du contrat, dite *ex ante*, et la période après la signature du contrat, dite *ex post*. Les éléments renégociés lors de la transaction effective peuvent porter sur la quantité, la qualité du produit échangé et/ou sur son prix. Le prix initial (p) est alors modifié à la hausse ou à la baisse d'un facteur k ; il devient le prix effectif de la transaction ($p+k$).

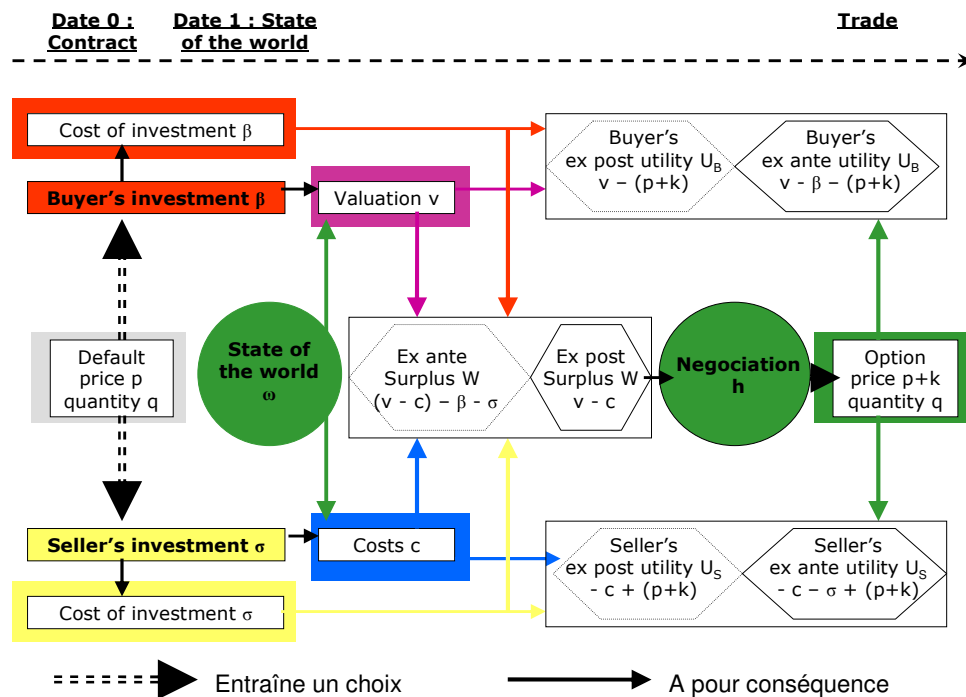


Figure 42. : Schéma du processus contractuel décrit par Grossman et Hart (1986)

1. 1. 3. Le lien avec les services d'eau et d'assainissement

Ce modèle est-il transposable aux services d'eau et d'assainissement ? Nous avons eu l'occasion de discuter de l'interaction technique forte entre collectivité et délégataire (Cf. Figure 11. :). Une différence non négligeable par rapport au modèle réside dans la présence d'externalités croisées, c'est-à-dire qu'il y a un impact des choix d'investissement de la collectivité sur ceux du délégataire, et vice versa, sans que cet impact ne se répercute uniquement par le biais de l'achat d'eau. Mais cette différence ne m'a pas semblé rédhibitoire dans l'apport de la réflexion. De plus, les investissements des deux parties ne sont pas limités à un instant initial, comme dans le modèle théorique, mais étalés sur toute la durée du contrat.

Restent des similitudes évidentes. Comme dans le cas de la mine, les investissements sont totalement spécifiques : ils forment même l'ossature d'un monopole naturel (Cf. Chapitre 1. 1. 4.). Comme dans le cas de la mine, le service est soumis à des aléas conjoncturels (évolution législative, modification du service, etc.), ce qui donne un contexte incertain au contrat. Comme dans le modèle décrit, les acteurs ont recours à des renégociations pour faire face à ces aléas.

Il est possible de représenter la collectivité dans la position de l'acheteur et l'entreprise dans la position du vendeur. Les coûts de production recouvrent les coûts de gestion, d'exploitation du service et l'entretien des installations. L'investissement du délégataire correspond au renouvellement du matériel tournant et des canalisations de faible longueur. Le prix qu'il perçoit dans la transaction correspond à la part fermière.

Le prix plafond auquel est soumise la collectivité n'est pas ici un prix de marché, mais l'acceptabilité politique des usagers à payer l'eau. Cette acceptabilité à payer est complexe, elle dépend des prix de l'eau alentour, de la sensibilité locale à l'eau ou à la délégation, elle peut avoir des interactions avec les taux d'imposition ou le prix d'autres services publics... L'acceptabilité à payer maximale de la collectivité s'obtient par la déduction de ses propres coûts sur le service (investissements, études, personnel interne à la collectivité), couverts par la surtaxe, de l'acceptabilité politique à payer des usagers du service.

La notion de bénéfice de la collectivité est la plus complexe à appréhender dans cette négociation. En effet, la recherche d'un bénéfice n'est pas dans les objectifs d'une collectivité. Faut-il pour autant considérer qu'elle cherche à minimiser son utilité dans la négociation ? Son but est bien au contraire d'augmenter l'écart entre l'acceptabilité à payer maximale des usagers, et le prix effectif versé au délégataire. Le prix du service pour les usagers comprendra uniquement la part fermière et la surtaxe, ce qui revient soit à restituer aux usagers le bénéfice tiré par la collectivité de la négociation, soit à le conserver dans le montant de la surtaxe pour l'affecter à des travaux d'investissement à la charge de la collectivité.

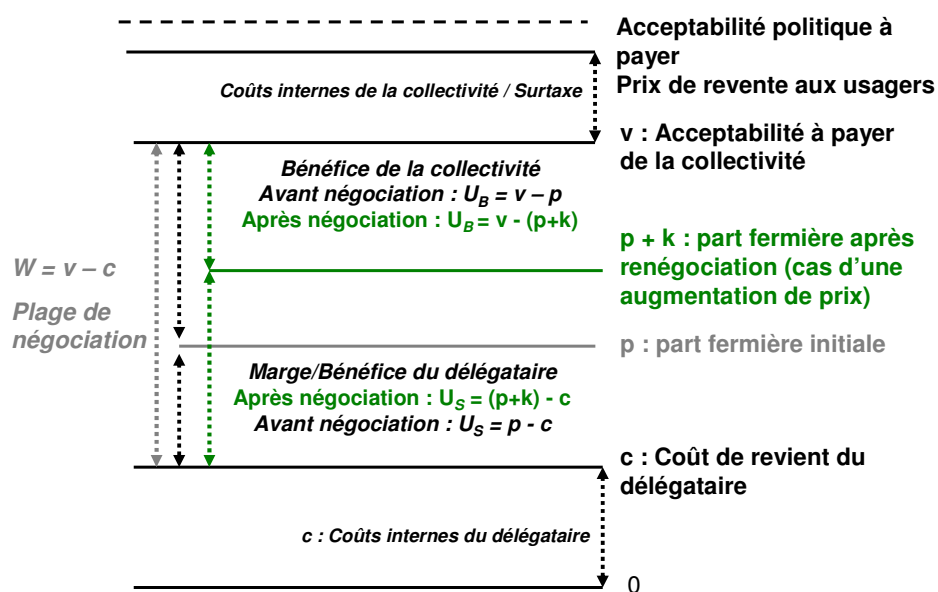


Figure 43. : Schéma des données hors investissement des services d'eau et d'assainissement

1. 2. Le phénomène de hold-up : un sous investissement structurel

1. 2. 1. La démonstration séminale

Grossman et Hart montrent que dans ce cas, les investissements ne sont pas optimaux, c'est-à-dire qu'ils ne permettent pas d'obtenir le surplus social maximal. Une version édulcorée de la démonstration est la suivante (Hart 1995).

Les parties sont amenées à choisir leur investissement dans la période qui s'écoule entre la date 0 et la date 1 *ex post*. Si les parties cherchaient uniquement à obtenir le surplus maximal, leur calcul serait le suivant :

| | Acheteur / <i>Buyer</i> | Vendeur / <i>Seller</i> |
|--|--|------------------------------------|
| Surplus à maximiser <i>ex ante</i> | $W(\beta, \sigma) = v(\beta) - c(\sigma) - \beta - \sigma$ | |
| Variable d'optimisation : investissement | β | σ |
| Calcul du surplus maximum | $W'(\beta) = v'(\beta) - 1 = 0$ | $W'(\sigma) = -c'(\sigma) - 1 = 0$ |
| Investissement au maximum | $v'(\beta) = 1$ | $c'(\sigma) = -1$ |

Tableau 61. : Maximisation du surplus social ex ante par l'acheteur et le vendeur

L'optimum est trouvé quand la baisse du coût de revient du vendeur compense exactement le coût de son investissement – ou respectivement quand le coût de l'investissement de l'acheteur est compensé exactement par le gain qu'il peut en retirer sur le marché par la vente de l'électricité, ce qui augmente d'autant son acceptabilité à payer. Le surplus total pris en compte ex ante comptabilise le coût des investissements.

| | Utilité U | | Surplus W |
|---------|---|---|------------------------------|
| | Bénéfice ante trade | Utilité post trade | |
| Ex ante | Buyer : $U_B = v - \beta$ Seller : $U_S = -c - \sigma$ | Buyer : $U_B = v - \beta - (p+k)$ Seller : $U_S = -c - \sigma + (p+k)$ | $W = v - c - \beta - \sigma$ |
| Ex post | Buyer : $U_B = v$ Seller : $U_S = -c$ | Buyer : $U_B = v - (p+k)$ Seller : $U_S = -c + (p+k)$ | $W = v - c$ |

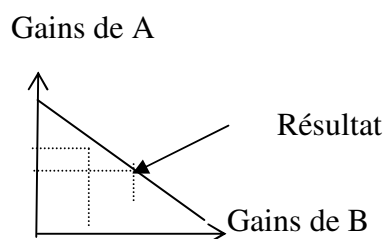
Tableau 62. : Récapitulatif du calcul des utilités de l'acheteur et du vendeur

Mais dans les faits, les deux parties ne prennent pas en compte ce surplus pour choisir leurs investissements. Pourquoi ?

La renégociation du contrat se situe au point de bascule entre deux logiques fondamentales de la négociation. La coopération (ou intégration) est définie comme la recherche d'une solution satisfaisante pour les deux parties. Dans la logique intégrative, le jeu est dit « à somme variable », les gains peuvent être croissants pour les deux parties simultanément. Cela correspond bien à la constitution ante trade du surplus. Selon les choix des parties, mais aussi la conjoncture, le surplus est susceptible d'augmenter, les gains de parties également. Il est certes intéressant d'augmenter les bénéfices possibles réalisables à deux, comme dans la démonstration précédente.

Mais les firmes ne savent pas, avant la renégociation des conditions effectives de transaction, laquelle des deux va bénéficier de cette augmentation. L'une des deux firmes est susceptible de s'approprier les gains qui proviennent en fait des efforts d'investissements de l'autre firme. C'est ce qu'on appelle le « hold up ». Chaque firme prend en compte uniquement son utilité propre. La situation post trade se situe cette fois dans une logique distributive : la compétition (ou distribution) est définie comme la recherche d'un intérêt propre dans un jeu dit « à somme nulle ».

Logique distributive : le jeu est dit « à somme nulle » ; les gains de l'un sont les pertes de l'autre.



Logique intégrative : le jeu est dit « à somme variable » ; les gains peuvent être croissants pour les deux parties simultanément.

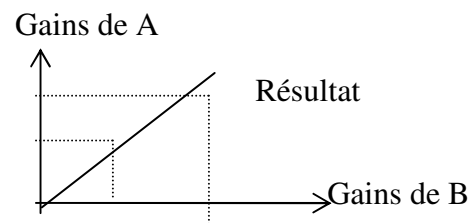


Figure 44. : Principes de liaison des gains des parties

De plus, les parties anticipent sur le résultat de la renégociation. Or, au moment de la renégociation, les investissements sont réalisés et considérés comme acquis par les parties. Dans la négociation, le partage effectif se fait sur un surplus marginal, dit surplus ex post, qui néglige le coût des investissements déjà réalisés. Par contre, les firmes les prennent en compte dans leur calcul d'utilité.

Supposons que le partage du surplus ex post soit fait à égalité entre les deux parties. Chaque gain réalisé sur le surplus est partagé entre les deux firmes. Leur calcul est le suivant :

| | Acheteur /Buyer | Vendeur / Seller |
|--|--|--|
| Partage à égalité du surplus <i>ex post</i> lors de la renégociation | $W = v - c$ $p + k = c + \frac{W}{2} = c + \frac{v - c}{2} = \frac{v + c}{2}$ | |
| Utilité <i>ex ante</i> à maximiser | $U_B(\beta) = v(\beta) - \beta - (p+k)$ $U_B(\beta) = v(\beta) - \beta - \frac{v(\beta) + c}{2}$ $U_B(\beta) = \frac{v(\beta) - c}{2} - \beta$ | $U_S(\sigma) = -c(\sigma) - \sigma + (p+k)$ $U_S(\sigma) = -c(\sigma) - \sigma + \frac{v + c(\sigma)}{2}$ $U_S(\sigma) = \frac{v - c(\sigma)}{2} - \sigma$ |
| Variable d'optimisation : investissement | β | σ |
| Calcul du surplus maximum | $U'_B(\beta) = \frac{v'(\beta)}{2} - 1 = 0$ | $U'_S(\sigma) = \frac{-c'(\sigma)}{2} - 1 = 0$ |
| Investissement au maximum | $v'(\beta) = 2$ | $c'(\sigma) = -2$ |

Tableau 63. : Maximisation des utilités *ex ante* par l'acheteur et le vendeur

Cette fois, à l'équilibre, il faut que la baisse du coût de production du vendeur compense deux fois le coût de son investissement, car il anticipe que le prix de la transaction le priverait de la moitié de cette baisse – respectivement, l'augmentation de l'acceptabilité à payer de l'acheteur doit compenser deux fois le coût de son investissement car il anticipe un prix de la transaction qui le priverait de la moitié de cette augmentation.

Or, les rendements attendus des investissements sont décroissants. On en déduit que les investissements calculés cette fois sont inférieurs aux investissements faits avec la prise en compte du surplus total *ex ante*. *Il y a sous investissement, et ce sous-investissement est lié à l'anticipation que les firmes font de l'issue de la renégociation.*

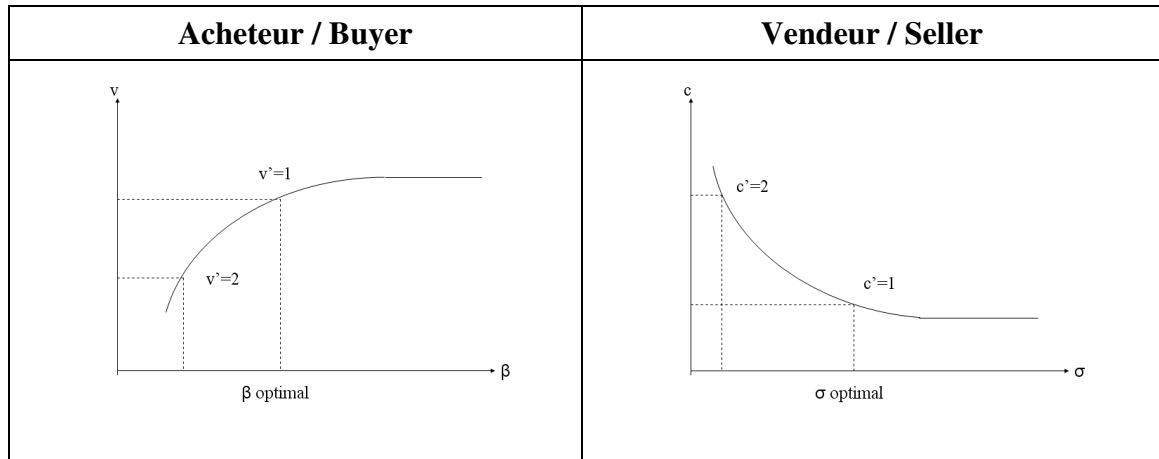


Figure 45. : Rendements décroissants des investissements sur l'acceptabilité à payer et les coûts de production

1. 2. 2. Quelques éléments de discussion sur la démonstration

Cette démonstration remet en cause une analyse du sous-investissement basée uniquement sur l'opportunisme, ou du moins, elle la déplace. Ce n'est plus la volonté de chaque partie de s'approprier le surplus social qui motive un sous-investissement. C'est le fait que chacune anticipe sur l'opportunisme de l'autre firme lors des renégociations, inévitables en univers incertain, qui entraîne le sous-investissement.

La théorie des jeux propose pour le partage du surplus une série de solutions calculées, parmi lesquelles les plus célèbres sont le partage égalitaire des utilités (mobilisée ci-dessus) et la solution de marchandage de Nash. Le partage égalitaire des utilités renvoie au paradigme gagnant/gagnant (« win/win »), très présent dans la culture anglo-saxonne de la négociation. Dans la solution de marchandage de Nash, les utilités ne sont pas égales, mais l'accord est celui pour lequel on obtient le maximum des utilités des parties. L'équilibre de Nash est tel que chacun est satisfait de son choix : il ne pourrait obtenir mieux connaissant la situation pour les autres parties. Le seul intérêt de l'équilibre de Nash est une anticipation correcte ; il n'apporte ni maximisation des gains, ni un équilibre au sens d'un processus. Grossman et Hart basent le partage du surplus ex post sur cet équilibre de Nash. (Hart 1995), quant à lui, base son modèle sur un investissement modérément spécifique, qui peut être réorienté, bien que de façon moins avantageuse, auprès d'un autre interlocuteur dans le cas où la transaction n'a pas lieu. Le partage des gains se fait donc par rapport à la situation de référence du marché.

Cela ne change pas fondamentalement la démonstration de sous investissement, qui repose sur une prise en compte différenciée des investissements : les coûts d'investissement entrent dans le calcul des utilités par chaque partie, mais pas dans le partage du surplus ex post lors de la renégociation. Le résultat est la maximisation par chaque firme de son utilité individuelle, qui inclut seulement la part du surplus total qui lui revient. Dans la prise en compte du surplus, le retour marginal sur investissement escompté est inférieur à celui de l'investissement optimal, soit parce que l'équilibre de Nash calculé sur le surplus ex post est moins avantageux, soit parce que la relation de marché est moins avantageuse qu'une relation spécifique.

2. Des solutions liées aux droits de propriété

Pour faire face au problème du hold-up, les auteurs de la théorie des contrats incomplets ont travaillé dans deux grandes directions. Puisque le point d'achoppement du raisonnement repose sur l'incitation négative que constitue la renégociation, les auteurs se sont intéressés soit à la disparition de cette renégociation par l'allocation de droits de propriété, soit à son optimisation. Nous reviendrons en détail sur les auteurs ayant choisi de travailler sur la renégociation. Quant aux droits de propriété, ils sont ici l'occasion d'approfondir les interactions entre les deux contractants.

Nous confrontons les situations décrites aux services d'eau et d'assainissement, pour mieux appréhender les interactions entre la collectivité et le délégataire. Notons que le contrôle sur les éléments de transaction échappe en partie aux contractants. La qualité de l'eau ou de l'épuration dépend de la qualité de l'exploitation, mais la quantité d'eau est déterminée par la demande des usagers.

2. 1. L'impact des décisions de production

Grossman et Hart, en 1986, étudient deux structures d'intégration différentes : l'indépendance des firmes ou l'intégration. Les auteurs définissent l'intégration comme la propriété ou le contrôle des immobilisations. Ils cherchent, en fonction des situations, à préconiser la structure d'intégration optimale. Dans le modèle, des droits résiduels sur les installations sont alloués préférentiellement à l'une ou l'autre firme pour approcher l'optimalité.

2. 1. 1. Les droits résiduels

La propriété d'une immobilisation recouvre trois notions :

- ◆ *l'usus*, c'est-à-dire la possibilité de l'utiliser ;
- ◆ *le fructus*, c'est-à-dire la possibilité de recueillir les fruits de son utilisation ;
- ◆ *l'abusus*, c'est-à-dire la libre disposition du bien, y compris sa création, sa vente ou sa destruction.

Les droits résiduels correspondent à *l'usus* : au moment de la transaction, chaque firme décide de la production en fonction des droits résiduels dont elle dispose sur les immobilisations. Les droits résiduels ne comprennent ni *l'abusus* – chaque firme choisit son investissement – ni le *fructus* – chaque firme retire un bénéfice propre de la transaction. Mais les décisions de production déterminent la quantité et la qualité du bien échangé dans la transaction. Le bénéfice d'une firme dépend donc à la fois de son investissement propre – et uniquement de son investissement, il n'y a pas d'externalité croisée dans les modèles présentés ici - et des décisions de production des deux firmes.

2. 1. 2. L'allocation des droits résiduels

Le contrat initial spécifie un prix de transaction et l'allocation des droits résiduels à l'une des firmes. Les investissements sont observables par les deux parties. Les bénéfices sont une connaissance commune des deux firmes. Les investissements, décisions de production et transferts de bénéfices d'une firme à l'autre ne sont pas contractualisables ex ante. Par contre, les décisions de production et le prix de transaction sont négociables ex post. Pour toutes les démonstrations, il est supposé qu'un équilibre unique de Nash existe quant aux décisions de production, qui maximise les éléments de transaction et les bénéfices ex post de chaque partie. Mais une nouvelle fois, cet équilibre est calculé indépendamment des investissements. C'est parce que les firmes choisissent cet équilibre hors investissement comme référence pour cibler leurs investissements que l'investissement est sous optimal dans le cas de la non intégration.

Dans le cas de l'allocation de droits résiduels, la firme qui contrôle les investissements choisira la production dans son seul intérêt.

♦ Dans la plupart des cas, ce choix ne sera pas optimal pour la firme contrôlée. Si les décisions de production de celle-ci ont un impact sur le surplus, ce choix non optimal mènera à une renégociation, que la firme qui contrôle anticipera comme un *hold-up*. Il y aura surinvestissement de la firme qui contrôle, mais sous-investissement de la firme contrôlée (A).

♦ Au contraire, si les décisions de production de la firme contrôlée sont sans incidence pour elle-même dans la transaction, le choix de la firme qui contrôle n'appellera pas de renégociation et sera optimal (C).

♦ Si enfin les décisions de production de la firme contrôlée sont sans incidence sur la transaction, y compris pour la firme qui contrôle, l'optimisation en fonction de la transaction n'a pas de sens (B). C'est une structure non intégrative qui convient.

| Résultats | Décisions de production contractualisables ex ante | Décisions de production de même importance | Décisions de production d'une firme négligeables pour l'autre |
|---|--|--|--|
| Non intégration | Choix optimal de l'investissement | Sous investissement global (phénomène de hold-up) | (B) Les éléments de transaction de chaque firme dépendent uniquement de ses propres décisions de production La non-intégration est la structure optimale |
| Contrôle d'une firme sur les immobilisations de l'autre | | (A) Surinvestissement de la firme qui contrôle Sous investissement de la firme contrôlée | (C) Les éléments de transaction d'une des deux firmes ne dépendent ni des investissements, ni des décisions de production Le contrôle par l'autre firme est la structure optimale |

Tableau 64. : Résultats du modèle de (Grossman and Hart 1986)

2. 1. 3. Le cas particulier des services d'eau et d'assainissement

Dans les contrats de délégation, les deux parties sont en interdépendance, y compris, contrairement au modèle développé, par des externalités croisées. A priori, on se retrouve plutôt dans le cas du sous-investissement global dû à l'anticipation du hold-up par les deux parties.

Cependant, les décisions de production – quantité et qualité – sont en fait très réduites pour les deux parties. La quantité d'eau n'est pas une variable, mais une contrainte issue de la demande des usagers et à laquelle le service public répond. Seule la qualité de l'eau distribuée ou de l'épuration peut être modifiée, et encore dans une mesure a priori compatible avec les exigences légales sanitaires et environnementales. Il n'y a donc qu'une marge de manœuvre très étroite entre les choix d'exploitation du délégataire et les contrôles de qualité légaux. **L'allocation de droits de propriété résiduels ne présente pas d'intérêt dans ce cas ; seule une structure d'intégration plus forte pourrait avoir un sens (régie ou concession).**

2. 2. L'importance des investissements

2. 2. 1. Les types d'investissements spécifiques

Dans un modèle plus poussé, Hart définit en 1995 la structure d'intégration optimale selon l'importance relative des investissements, des immobilisations et de la main d'oeuvre des deux entreprises. Pour s'affranchir de la question de la division du surplus, le modèle autorise la répartition du surplus ex ante par le paiement d'une utilité de réservation p d'une firme à l'autre, l'ensemble du surplus étant ensuite attribué à la seconde firme. La structure d'intégration optimale est celle qui maximise le surplus. Les auteurs définissent plusieurs situations en fonction de l'importance relative des investissements, des immobilisations et de la main d'oeuvre des deux entreprises.

Les investissements élastiques

L'investissement d'une firme est inélastique si elle choisit invariablement le même investissement, quelle que soit la structure d'intégration, dans le cas d'un partage du surplus ex post à égalité. Dans ce cas, l'allocation des droits résiduels à l'autre firme incite celle-ci à investir de façon optimale.

Nous avons vu que les critères d'investissement sont nombreux dans les services d'eau (Cf. Chapitre 1. 2.). La qualité de l'eau et le niveau de pression sont les éléments de la transaction qui interviennent, parmi d'autres critères de choix. On pourrait également citer la quantité d'eau mise en distribution, dans un service en pleine évolution par exemple. Dans une stricte logique patrimoniale, le maintien du patrimoine en état pourrait justifier du renouvellement préventif des installations. Mais il ne me semble pas vraiment plausible que des investissements d'une telle ampleur soient entrepris par la collectivité sans que le besoin pressant s'en fasse ressentir, ni par le délégataire même si ses investissements sont moindres. Les investissements en jeu dans un service d'eau et d'assainissement ne sont donc pas inélastiques à mon sens.

Les investissements productifs

L'investissement d'une firme est relativement improductif si le retour sur investissement correspondant est négligeable. Le surplus dépend uniquement de la décision d'investissement de la seconde firme. L'allocation des droits résiduels à la seconde firme l'incite à investir à l'optimum.

Les investissements des services délégués ont-ils un impact sur le surplus, c'est-à-dire soit sur les coûts de production du délégataire, soit sur l'acceptabilité à payer de la collectivité ? En ce qui concerne le délégataire, nous avons vu qu'il y a une rétroaction entre les investissements en renouvellement qu'il réalise pour le matériel électromécanique et ses coûts d'entretien courant de ce matériel. Quant à la collectivité, son acceptabilité à payer est-elle fonction de ses investissements ? D'un côté, l'acceptabilité politique à payer des usagers est liée aux évolutions du service principalement si de gros problèmes de qualité de l'eau sont en jeu. La collectivité n'est pas chargée de l'entretien des installations sur lesquelles elle investit. Ses investissements influencent donc les coûts d'entretien du délégataire et non les siens propres. Le retour sur investissement est indirect. Les investissements ne peuvent être qualifiés d'improductifs ni pour l'entreprise délégataire, ni pour la collectivité.

Les immobilisations dépendantes

Les immobilisations des firmes sont indépendantes si, pour chaque firme, le contrôle sur l'ensemble des immobilisations ne lui apporte pas de retour marginal sur investissement supplémentaire par rapport au contrôle sur ses seules immobilisations. Une firme qui contrôle l'ensemble des immobilisations choisit le même investissement que dans le cas de la non intégration. Par contre, l'autre firme choisit un investissement inférieur. La non intégration prime donc sur l'intégration.

L'indépendance des immobilisations ne s'applique pas aux services d'eau et d'assainissement délégués, où le partage des responsabilités entraîne même des externalités croisées.

Les immobilisations complémentaires

Les immobilisations sont strictement complémentaires si, pour chaque firme, le contrôle sur ses seules immobilisations ne lui apporte pas de retour marginal supplémentaire par rapport à l'absence de tout contrôle. La firme qui n'a aucun droit de contrôle choisit le même investissement que dans le cas où elle contrôle ses seules immobilisations. Par contre, l'autre firme choisit un investissement supérieur. Le contrôle par la seconde firme prime donc sur la non intégration.

Imaginons que l'exploitation du service soit partagée entre la collectivité et l'exploitant. La collectivité retirerait-elle un profit du contrôle du seul génie civil ? Le délégataire pourrait-il faire fonctionner un service à l'aide du seul matériel électromécanique (vannes, pompes, capteurs, etc.) sans les installations pour stocker et faire transiter l'eau ? C'est une pure construction de l'esprit. Les immobilisations du service sont bien évidemment complémentaires. La délégation correspond au cas de figure décrit où c'est le vendeur qui a le droit de contrôle.

La main d'œuvre essentielle

La main d'œuvre d'une firme est essentielle si le contrôle par l'autre firme de l'ensemble des installations n'apporte à celle-ci pas de retour marginal sur investissement supplémentaire par rapport à l'absence de tout contrôle. La firme sans main d'œuvre essentielle choisit le même investissement quelle que soit la structure d'intégration. Par contre, la firme dont la main d'œuvre est essentielle choisit un investissement suivant son degré de contrôle des immobilisations. Le contrôle par cette firme est donc optimal.

Si la main d'œuvre des deux firmes est essentielle, les investissements des deux firmes sont les mêmes quelle que soit la structure d'intégration. Aucun investissement n'est productif en dehors de l'accord avec l'autre firme.

Nous avons vu que l'hypothèse d'une exploitation partagée entre collectivité et délégataire n'était pas plausible. Imaginons à présent que l'exploitation soit confiée à la collectivité, sans modification de son personnel. Elle serait bien en peine d'exploiter le service au quotidien, et ses investissements n'auraient plus de sens. La main d'œuvre du délégataire est donc essentielle à l'exploitation des services publics délégués.

Ses activités couvrent la production d'eau potable ou l'épuration, l'entretien des installations, mais aussi la gestion des incidents, les contacts avec la clientèle et la facturation. Cette main d'œuvre est tellement essentielle au service que la législation lie l'activité des services publics, les investissements et le personnel. En cas de transfert de l'activité et des droits de propriété, le nouveau gestionnaire du service a pour obligation la reprise du personnel. Ces dispositions, qui datent de 1928, ont été confirmées récemment par l'article L 122.12 du Code du travail et la directive communautaire 2001-23 CE du Conseil du 12 mars 2001 (Cour_des_comptes 2003). Elles influencent significativement les négociations lors de la mise en concurrence des contrats.

Considérer la main d'oeuvre du délégataire comme essentielle signifie-t-il que la main d'œuvre des collectivités n'est pas importante pour le service ? Nous reviendrons largement sur ce point par la suite (Cf. Chapitre 8. 4. 1.). Précisons à ce stade que la notion théorique de main d'oeuvre essentielle concerne uniquement l'exploitation. Or, les tâches qui incombent à la collectivité comme maître d'ouvrage sont de deux ordres, qui diffèrent de l'exploitation stricto sensu : la fixation d'orientations pour l'exploitation et l'évolution des installations. L'évolution des installations relève de bureaux d'études internes ou externes aux collectivités. La fixation d'orientations est une activité limitée dans le temps. Nous verrons que certaines collectivités assurent différents niveaux de contrôle de l'affermage, qui peuvent toutefois impliquer des agents dans le contrôle de travaux quotidiens du délégataire.

2. 2. 2. Les investissements et le mode de gestion

Le récapitulatif des résultats théoriques

En résumé, les auteurs proposent de ne donner les droits résiduels ni à une firme dont les investissements ne sont pas sensibles à l'incitation (les investissements sont dits inélastiques, c'est le cas A), ni à une firme dont les investissements ne sont pas importants (les investissements sont dits improductifs, c'est le cas B).

L'allocation des droits résiduels se fera plutôt auprès d'une firme dont les investissements et/ou la main d'œuvre (on parle d'une main d'œuvre essentielle, c'est le cas E) sont directement mobilisables pour la transaction. Si les mains d'œuvre des deux firmes sont essentielles (c'est le cas F), peu importe la structure d'intégration. Enfin, si les immobilisations sont indépendantes (cas C), la non intégration prime ; si elles sont complémentaires (cas D), l'intégration par l'une ou l'autre firme prime.

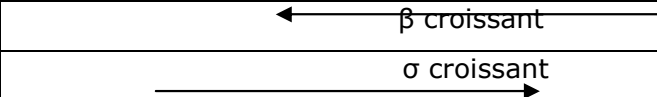
| | | | |
|---------------------------|--|---|---|
| First best | Situation coopérative : Optimalité si le retour marginal sur investissement est égal à 1 (Cf. démonstration du phénomène de hold-up ci-dessus) | | |
| Second best | Proposition 1 : Situation non coopérative : sous investissement | | |
| | Contrôle de l'acheteur | Non intégration | Contrôle du vendeur |
| Ordre des investissements |  | | |
| | Choix de la structure d'intégration : Proposition 2 | | |
| A. | σ inélastique | | β inélastique |
| B. | σ relativement improductif | | β relativement improductif |
| C. | | Immobilisations des deux firmes indépendantes | |
| D. | Immobilisations des deux firmes strictement complémentaires | | Immobilisations des deux firmes strictement complémentaires |
| E. | Main d'œuvre de l'acheteur essentielle | | Main d'œuvre du vendeur essentielle |
| F. | Mains d'œuvre des deux parties essentielles | | |

Tableau 65. : Résultats du modèle de (Hart 1995)

La délégation : un mode de gestion optimal en « second best »

La délégation correspond ainsi à la conjonction de deux critères : les immobilisations du service sont complémentaires et la main d'œuvre de l'entreprise délégataire essentielle à l'exploitation du service. Selon les résultats théoriques, il conviendrait d'avoir pour le service une structure intégrée avec des décisions de production revenant au délégataire.

| | | | |
|---|---|-------------------------------|---|
| First best | Situation coopérative : Optimalité si le retour marginal sur investissement est égal à 1 | | |
| Second best | Proposition 1 : Situation non coopérative : sous investissement : A : les investissements des deux parties sont élastiques B : les investissements des deux parties sont productifs C : les investissements des deux parties sont dépendants F : Seule la main d'œuvre du délégataire est essentielle | | |
| | Contrôle de la collectivité ou régie | Non intégration ou délégation | Contrôle du délégataire ou concession |
| Ordre des investissements | ← β croissant | | |
| | σ croissant → | | |
| Choix de la structure d'intégration : Proposition 2 | | | |
| D. | Immobilisations des deux firmes strictement complémentaires | | Immobilisations des deux firmes strictement complémentaires |
| E. | Main d'œuvre de l'acheteur essentielle | | Main d'œuvre du vendeur essentielle |

Tableau 66. : Confrontation des modes de gestion à la théorie des droits de propriété

La délégation recouvre une distribution structurelle des responsabilités sur les installations et l'exploitation qui s'avère sous-optimale sur un plan strictement économique. Dans un service public comme l'eau et l'assainissement, l'optimum recherché ne peut être simplement économique. Il correspond aux exigences d'un service public : accessibilité, continuité, pérennité, adaptabilité. La dimension qualitative au sens large est prégnante. Cela constitue une explication partielle au mode de gestion délégué, où l'autorité concédante conserve une part importante des choix d'investissements.

2. 3. Le rapport qualité-coût recherché

En effet, dans leur modèle, (Hart, Shleifer et al. 1997) font l'hypothèse, que nous avons pu vérifier (Cf. Chapitre 4. 2.), que les entreprises privées ont une forte incitation à l'innovation qualitative, mais aussi à la réduction des coûts. **Si l'incitation à la réduction des coûts l'emporte, elle a pour conséquence une baisse de qualité.**

Au contraire, les régies auraient une faible incitation à la réduction des coûts, mais aussi à l'amélioration du service, notamment parce que leurs décisions doivent être approuvées et que leur gestionnaire n'en aurait qu'un retour partiel sur investissement, avec un risque personnel de licenciement en cas d'échec.

Dans ce cadre, Hart, Schleifer et Vishny décrivent les situations où la régie ou la concession sont le mieux adaptées :

| Structure d'intégration optimale | Régie | Concession |
|--|---|---|
| Lien entre coût et qualité | Les réductions de coûts entraînent de fortes baisses de qualité | Il est possible d'exercer un contrôle sur l'influence des réductions de coût sur les baisses de qualité |
| Importance de l'innovation qualitative | L'innovation qualitative a peu d'importance | Les innovations qualitatives sont importantes |
| Faiblesses de l'autorité | La corruption est importante | Le clientélisme domine, avec de hauts coûts en personnel associés |

Tableau 67. : Structures et critères d'intégration dans le modèle de (Hart, Shleifer et al. 1997)

Nous reviendrons ultérieurement sur la présence de clientélisme et/ou de corruption dans les services délégués (Cf. Chapitre 10. 1.). D'ores et déjà, notons cependant que l'intervention d'une entreprise privée ne semble pas de nature à écarter totalement le risque de clientélisme, les charges en personnel étant supportées alors par l'entreprise.

Nous constatons que la délégation se trouve d'une part dans le cas de figure où les réductions de coût entraînent des baisses de qualité importante sur le patrimoine, et d'autre part dans le cas de figure où la qualité et son amélioration sont primordiales. ***Le modèle ne donne pas non plus de réponse satisfaisante sur l'allocation de droits de propriété compatibles avec la délégation.***

Cependant, il apporte des éléments d'explicitation au mode de gestion délégué, non pas en termes d'investissements, mais en termes de contrôle. Le contrôle exercé sur le rapport qualité-prix choisi par l'entreprise est primordial pour assurer la qualité du service. C'est une piste de travail que nous allons approfondir, notamment par le biais des renégociations régulières du contrat.

3. Les incitations d'une renégociation équilibrée

3. 1. La renégociation : un facteur d'optimalité

La théorie des contrats incomplets décrit donc les contrats de délégation avec une certaine exactitude. Les premières solutions apportées par les économistes sont liées aux droits de propriété. Ces solutions ne sont pas d'une grande aide dans le cas du mode de gestion défini de la délégation, mode de gestion dont elles contribuent à prouver la non optimalité économique. Les pistes théoriques explorées par la suite par les économistes portent toutes sur les conditions de renégociation, théorie des jeux à l'appui.

La démonstration du phénomène de hold-up prouve en effet que si les investissements ne sont pas pris en compte dans la renégociation, cela conduit à un sous-investissement structurel. Chaque partie craint que dans le processus de renégociation, la partie adverse ne s'approprie une partie du surplus qui devrait lui revenir en raison des investissements réalisés. C'est cette appropriation induite du surplus social qui est identifiée sous le nom de hold-up. Le partage lors de la renégociation du surplus ex ante, comptabilisant les investissements, et non du surplus marginal ex post réduirait en partie cet argument à néant⁶. Dans une situation coopérative où les firmes choisissent de concert les investissements en maximisant le surplus ex ante, le problème de sous investissement est susceptible de disparaître (Hart 1995).

⁶ Par la suite, il n'est pas fait de différence de dénomination entre surplus ex ante et surplus ex post, l'essentiel des développements des auteurs visent principalement à réduire les incitations négatives du partage du surplus ex post.

Autrement dit, si la renégociation est favorable aux deux parties, y compris au regard des investissements réalisés, et que ce résultat favorable est anticipé par les parties, la renégociation elle-même constitue le facteur d'incitation principal à un investissement optimal.

3. 2. Une assertion confirmée par le terrain

Les observations de terrain permettent de peser l'impact des modifications contractuelles successives sur l'optimalité du contrat.

La concordance entre la marge du contrat et l'entretien du patrimoine est bonne dans le panel observé, aussi avons-nous assimilé le rapport qualité-prix du service à la marge estimée par les consultants de l'association, malgré le caractère très réducteur de ce critère (Cf. Chapitre 4. 1. 3.). Le recours à la renégociation est quant à lui caractérisé par le nombre d'avenants par contrat et leur fréquence, quand bien même toute renégociation ne se traduirait pas par un avenant.

On constate un léger rapport entre la fréquence des avenants et la modération du taux de marge. *Plus souvent le contrat est renégocié, meilleur est le rapport qualité-prix.* Au vu de ce résultat empirique, il est effectivement envisageable de considérer les renégociations de contrat comme un facteur majeur de régulation extra-contractuelle.

Nous allons voir comment les auteurs introduisent des modifications dans la rédaction du contrat pour créer les conditions d'une renégociation incitative.

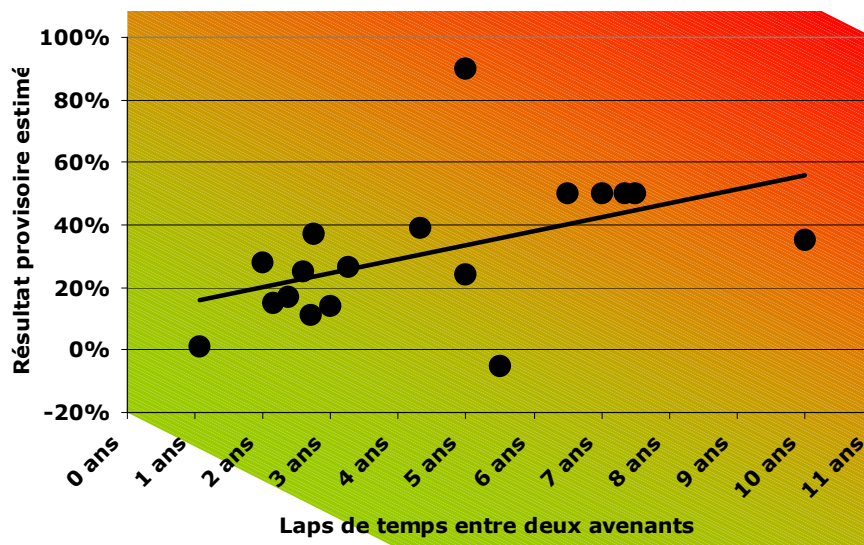


Figure 46. : Influence de la fréquence de signature des avenants sur le rapport qualité-prix

Chapitre 7. Le contrat incomplet et sa renégociation : une véritable synergie

Nous avons vu dans le chapitre 6 que les renégociations, inévitables dans un contexte d'incertitude du contrat, peuvent constituer une incitation négative ou positive sur la réalisation des investissements des parties selon leur issue. Nous allons voir dans quelle mesure la rédaction du contrat peut contribuer à la réussite de ces renégociations. Les économistes de la théorie des contrats incomplets ont cherché à rédiger un contrat optimal dans un contexte de renégociation permanente. Nous repartons des bases théoriques communes à tous les modèles (§ 1) dans un objectif pédagogique approfondissons ensuite les modèles individuels (§ 2) de façon à en tirer parti pour notre réflexion sur les contrats de délégation.

1. La démonstration théorique et ses implications pratiques

Tous les modèles de la théorie des contrats incomplets décrivent les contrats dans un contexte incertain, mais où la connaissance (parfois probabiliste) est partagée entre les parties (§ 1.1). Comme dans tout contrat, les parties ne participent que si c'est dans leur intérêt (§ 1.2), et c'est le rapport de forces qui détermine l'issue des négociations (§ 1.3). Tout l'enjeu consiste à créer, par la rédaction du contrat, les conditions qui permettent une issue des renégociations satisfaisante pour les deux parties (§ 1.4).

1. 1. La structure de la connaissance

Le contexte incertain est la principale base des contrats incomplets. Les parties n'écrivent pas de contrat contingent des différentes conjonctures possibles dans le futur. D'une part, l'écriture d'un tel contrat aurait un coût de transaction très élevé, et d'autre part, la réalisation de l'état du monde n'est pas vérifiable. Dans les contrats contingents décrits par (Williamson 1994), la lourdeur de l'écriture vient de la nécessité de prévoir une réponse contractuelle à chaque conjoncture anticipée. Il n'y a pas ici de possibilité d'anticiper sur les états du monde possibles à une date ultérieure. C'est le premier facteur d'incomplétude du contrat.

(Hart 1995) note que la rationalité limitée selon Simon – c'est-à-dire le fait que les deux parties soient limitées en termes de capacité cognitive et d'information disponible - est une condition suffisante pour rendre possible une renégociation. Dans un univers inconnu, les firmes souhaitent se ménager des possibilités de revoir le contrat. Lors de ces renégociations, les parties cherchent moins à étudier l'ensemble des possibilités qu'à trouver une solution raisonnable, tout en évitant de consommer trop de temps à effectuer leur choix

1. 1. 1. La connaissance partagée en univers incertain

Les incertitudes quand au déclenchement et au contexte d'une renégociation sont variées : conjoncture économique, environnementale, évolution des partenaires, etc. (Cf. Chapitre 2. 2.). L'ensemble des modèles présentés ci-dessous se situe dans un univers incertain ; les parties en ont une appréciation, mais non une connaissance réelle. Seuls (Grossman and Hart 1986) se placent dans un univers certain.

Les deux parties partagent leurs connaissances. Le paradigme de la connaissance partagée se distingue ici de celui des modèles économiques d'incitation où l'information est asymétrique. *Il pourrait paraître contradictoire, après avoir développé dans la première partie l'asymétrie de l'information dans les contrats de délégation, de parler ici de connaissance partagée. Mais nous avons également vu que des outils, des références, associés à la compétence, permettent d'avoir une appréciation de nombre d'informations de qualité et de coût a priori non disponibles. Pour simplifier, on pourrait qualifier la connaissance d'information assimilée grâce à la compétence. La connaissance se distingue nettement de l'information, dans un contexte de rationalité limitée.*

Dans les modèles de contrats incomplets, les connaissances sont partagées, observables, mais elles ne sont pas toujours vérifiables par un tiers, ce qui conforte le caractère incomplet du contrat. Il s'agit d'une caractéristique importante qui donne à la renégociation toute sa valeur au regard des modes de résolution classiques de conflit entre partenaires contractuels. En effet, un élément non vérifiable par un tiers ne peut faire l'objet d'un recours auprès d'une cour de justice. Il est donc a priori inutile de contractualiser sur ce point. *Notons toutefois que les contrats d'eau et d'assainissement ont été portés devant les tribunaux très régulièrement depuis leur création, à charge pour les parties d'apporter les éléments de vérification (Pezon 2000).*

Mais le partage des connaissances permet de bâtir des modèles d'incitation. Selon l'interaction créée par le contrat initial, les deux firmes anticipent le résultat de la renégociation et la répartition du surplus social (Cf. Chapitre 6. 1. 2.). C'est dans cette anticipation que réside (ou non) l'incitation sur l'investissement de chaque firme.

1. 1. 2. Le prolongement avec une vision stochastique

A défaut d'une connaissance parfaite, les firmes ont une vision stochastique de l'état du monde futur et en particulier de ses conséquences sur l'acceptabilité à payer de l'acheteur et les coûts de production du vendeur.

Cette vision probabilistique du monde est modélisée de façon différente selon les auteurs (Cf. Annexe 3.). Elle peut porter sur l'état du monde lui-même, sur la valuation de l'acheteur et le coût de production du vendeur, être partagée par les parties ou non. Par souci de simplification, nous la noterons ici par la fonction de répartition $f(\omega)$ (fonction de répartition de l'état du monde).

Dès lors, ce ne sont plus leurs utilités respectives que les contractants prennent en compte pour choisir leur investissement (Cf. Chapitre 6. 1. 2. 1.), mais bien l'espérance de leurs utilités respectives. L'esprit de la démonstration reste le même. Cependant, là où la démonstration est effectuée par (Grossman and Hart 1986) dans un univers certain, seule l'introduction d'une vision probabilistique du futur permet de l'effectuer dans un univers incertain.

1. 1. 3. Récapitulatif sur les connaissances partagées

| Point | Traduction | Forme | Univers certain | | Univers incertain | |
|---|---|----------------|---|--|---|---|
| | | | Connaissance commune / Elément observable | Elément vérifiable / contractuelisable | Connaissance commune / Elément observable | Elément vérifiable / contractuelisable |
| Etat du monde futur | ω | | Connu à partir de la réalisation de l'état du monde | Non | Anticipé | Non |
| L'appréhension du futur | Fonction de répartition $f(\omega)$ | | | | Oui | Non |
| Processus de renégociation | Option par défaut et pouvoir de marchandage | | | | Oui | Parfois recours à un tiers (Hart and Moore 1988; Hart 1995; Nöldeke and Schmidt 1995) |
| Qualité et quantité du produit à échanger | q | | Parfois seulement à partir de la réalisation de l'état du monde | Parfois non contractuelisable (Hart 1995; Hart 1995; Nöldeke and Schmidt 1995) | Parfois seulement à partir de la réalisation de l'état du monde | Parfois non contractuelisable (Hart 1995; Hart 1995; Nöldeke and Schmidt 1995) |
| Prix par défaut | p | | Oui | Oui | Oui | Oui |
| Prix marginal | k | | Oui | Oui mais renégocié | Renégociation anticipée | Oui mais renégocié |
| Investissement de l'acheteur | β | | Connu à partir de la réalisation de l'état du monde | Non | Décidé par optimisation des utilités | Non |
| Coût de l'investissement de l'acheteur | β (par assimilation d'écriture) | Coût croissant | Oui : parfois non précisé | Non | Anticipé | Non |
| Investissement du vendeur | σ | | Connu à partir de la réalisation de l'état du monde | Non | Décidé par optimisation des utilités | Non |

| Point | Traduction | Forme | Univers certain | | Univers incertain | |
|-------------------------------------|---|-----------------------|--|--|---|--|
| | | | Connaissance commune / Elément observable | Elément vérifiable / contractuelisable | Connaissance commune / Elément observable | Elément vérifiable / contractuelisable |
| Coût de l'investissement du vendeur | σ (par assimilation d'écriture) | Coût croissant | Oui : parfois non précisé | Non | Anticipé | Non |
| Acceptation à payer de l'acheteur | Fonction de valuation $v(q, \beta, \omega)$ | Rendement décroissant | Oui | Non | Anticipé | Non |
| Coût de production du vendeur | Fonction de coût $c(q, \sigma, \omega)$ | Rendement croissant | Oui | Non | Anticipé | Non |
| Surplus ex ante | Surplus $W(v, c, \beta, \sigma, \omega)$ | Rendement décroissant | Oui : parfois non précisé | Non | | |
| Surplus ex post | Surplus $W(v, c, \beta, \sigma, \omega)$ | Rendement décroissant | Connu à partir de la réalisation de l'état du monde et des investissements | Non | Optimisé par anticipation | Non |
| Utilité de l'acheteur ex ante | $U_B(q, v, \beta, \omega)$ | Rendement décroissant | Oui : parfois non précisé | Non | Optimisé | Non |
| Utilité du vendeur ex ante | $U_S(q, c, \sigma, \omega)$ | Rendement décroissant | Oui : parfois non précisé | Non | Optimisé | Non |
| Utilité de l'acheteur ex post | $U_B(v, \beta, \omega, p+k)$ | Rendement décroissant | Oui | Non | | |
| Utilité du vendeur ex post | $U_S(c, \sigma, \omega, p+k)$ | Rendement décroissant | Oui | Non | | |

Tableau 68. : Structure de la connaissance

1. 1. 4. Le cas des services d'eau et d'assainissement

Des informations publiques

Dans le cas des services publics, un certain nombre d'informations sont publiques, ce qui ne signifie pas qu'elles sont nécessairement mobilisées à égalité par les deux parties. On peut citer l'état du monde futur et son appréciation.

Les facteurs endogènes au service non strictement techniques, par exemple les évolutions démographiques, les projets d'urbanisation, sont publics au niveau local. Les décisions de la collectivité quant à ses responsabilités sur le service (investissements) sont également du domaine entièrement public puisqu'elles font l'objet d'un vote, ainsi que ses coûts publiés chaque année. Cela ne signifie pas que le délégataire a une connaissance parfaite de toutes les situations locales, ce qui représenterait un coût de transaction considérable pour lui.

Pour connaître les facteurs exogènes au service, et malgré le travail remarquable des associations comme la fédération des collectivités concédantes et régies, toutes les collectivités n'ont pas non plus le même accès que les délégataires à la veille sur les évolutions juridiques en cours de discussion, ou sur le travail de lobby des grands groupes au niveau européen, par exemple.

Des connaissances plus floues

Nous ne revenons pas sur les difficultés rencontrées pour connaître et vérifier la réalité des investissements ou les coûts engagés par les délégataires (Cf. Chapitre 4. 1.) La connaissance par la collectivité ne peut en être qu'approchée.

Mais il est aussi des points pour lesquelles les connaissances sont floues non pas par asymétrie d'information, mais parce que la part d'incertitude y est importante. C'est le cas pour l'acceptabilité à payer de la collectivité, qui a une implication très politique. Elle dépend du contexte organisationnel, de la sensibilité particulière des usagers, de la concordance ou non des négociations avec les élections, etc. Quant au processus de négociation lui-même, il dépend de l'interaction entre les parties, nous aurons l'occasion de développer ce point (Cf. Chapitre 8. 4.)

1. 2. La plage de négociation

1. 2. 1. Les limites à la participation des partenaires contractuels

Sous réserve de ce partage de connaissance, les auteurs de la théorie des contrats incomplets étudient les conditions dans lesquelles les renégociations des contrats ont un effet positif. Nous avons déjà vu que le cœur du problème est l'opposition entre la création du plus grand surplus social possible et la lutte pour son appropriation par chaque partie (Cf. Chapitre 6. 1.). Les choix des firmes sont basés sur leur intérêt individuel.

Pour chaque partie, il existe un seuil au-delà duquel elle préfère se retirer de la négociation. Ce seuil limite est qualifié en négociation de point de résistance (Dupont), de valeur de rupture ou de réservation (Raiffa). Il peut être qualifié en fonction des autres alternatives qui se présentent à une partie comme la meilleure alternative en absence d'accord (point 3A) - ou *best alternative to negotiated accord* (BATNA) (Lax et Sebenius, 1986).

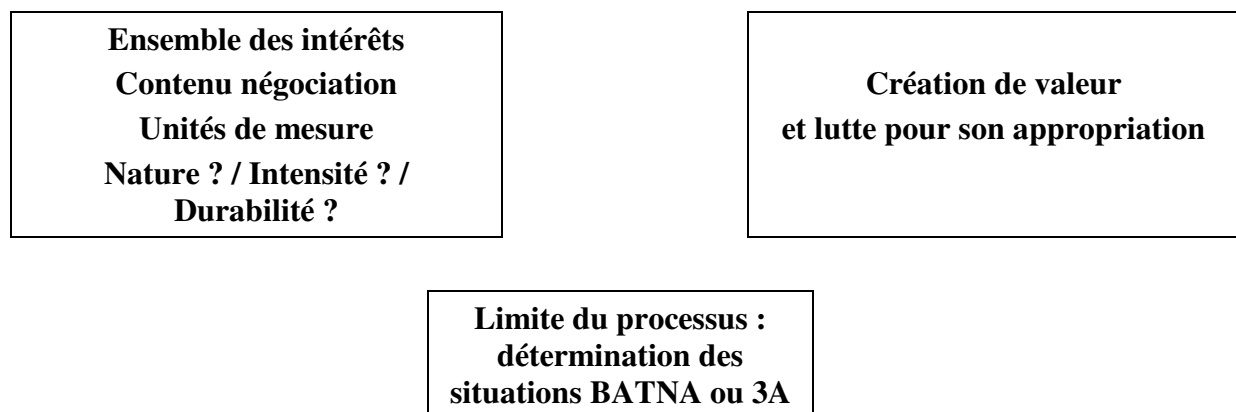


Figure 47. : Modèle de Lax et Sebenius (1986) ; (Dupont 1994)

Pour que la transaction soit maintenue, il faut et il suffit que chaque partie reçoive, à l'issue de la renégociation, au moins son utilité de réservation. Il s'agit de la contrainte de participation ou de rationalité individuelle des modèles incitatifs (Salanié 1994). Dans cette situation extrême, il y a indifférence entre la poursuite de la transaction et son abandon. Cette idée est présente dans la recherche des investissements optimaux : il y a optimum quand il y a indifférence entre l'investissement réalisé et les coûts et recettes induites ; l'utilité de réservation prévue au départ est préservée.

Les points de rupture des parties déterminent une plage de négociation, aussi appelée zone d'accord potentiel ou espace contractuel. Les optimums parétiens, c'est-à-dire les accords pour lesquels il n'est pas possible d'améliorer la situation de l'un sans détériorer la situation de l'autre, constituent la dernière frontière de cette plage de négociation élargie, la frontière d'efficience parétienne.

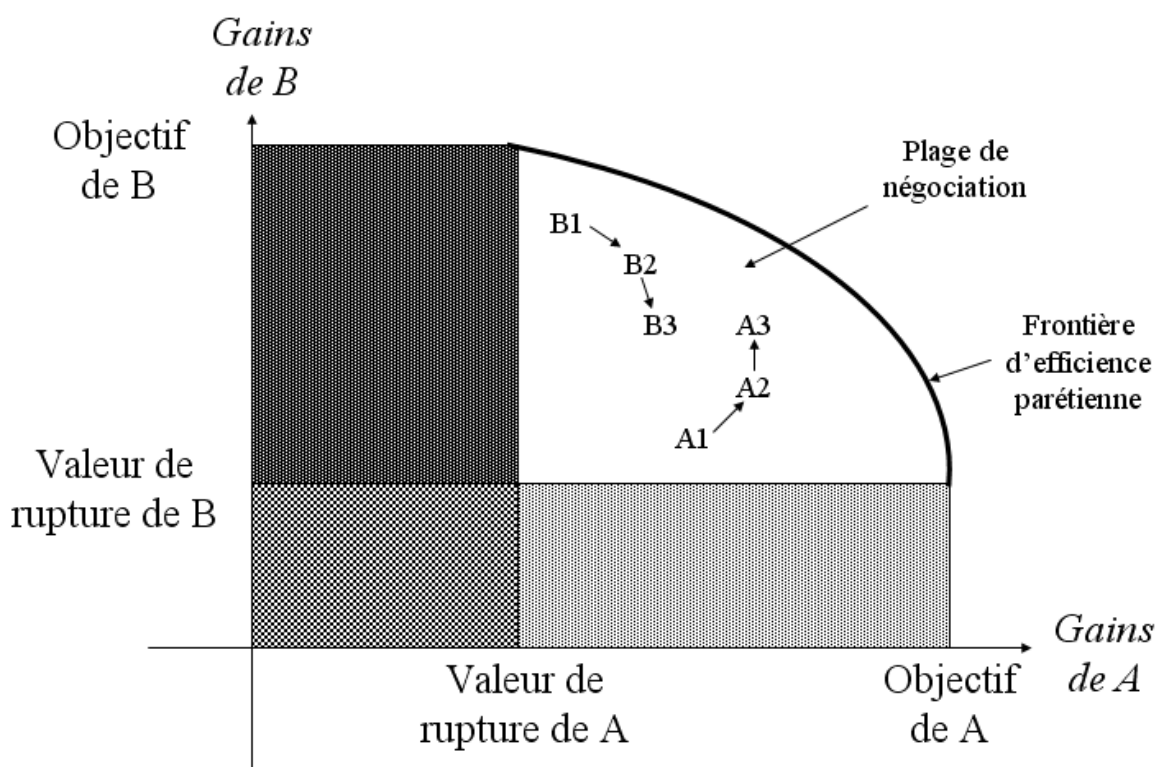


Figure 48. : Plage et danse de négociation

L'issue des renégociations, sous peine de voir la transaction aboutir à une rupture, ne peut se situer que dans cette plage de négociation. Dans la structure de connaissance partagée décrite ci-dessus, les limites de cette plage de négociation sont connues des deux parties, au moins au moment de la renégociation. Ce n'est généralement pas le cas dans les négociations usuellement décrites dans la littérature.

1. 2. 2. L'importance des références au moment de la négociation

C'est pourquoi les bases de référence sont particulièrement importantes au moment de la négociation. Nous ne traitons ci-dessous que des références nécessaires à la collectivité. Or, elles apparaissent aujourd'hui singulièrement dispersées et difficiles à utiliser (Cf. Chapitre 10.).

Les difficultés des références en termes de tarif

La compilation des données

Cette dispersion des références est due à plusieurs facteurs : la dispersion des acteurs du secteur de l'eau, les réticences à mettre en commun des données, les difficultés à établir des comparaisons entre services.

Nous développerons plus tard la dispersion des acteurs du secteur de l'eau (Cf. Chapitre 10. 1.), mais notons d'ores et déjà que les sources de données compilées sont diverses : Agences de l'eau, Ministère, DDAF, laboratoires de recherches, associations, etc. La publication et la communication de données comparatives font défaut. Le Ministère de l'environnement réalise par exemple tous les ans depuis l'an 2000 un observatoire des négociations initiales de contrats d'eau et d'assainissement dont les résultats sont très peu accessibles, alors qu'elles présentent un intérêt indéniable pour les collectivités en cours de (re)négociations.

En vertu de la libre administration des collectivités, l'obtention des données est soumise soit à enquêtes, soit, pour les Agences de l'eau, à l'attribution de subventions. Ces données sont multifformes, difficiles à compiler et à comparer. En effet, les comparaisons sont souvent focalisées sur le tarif lui-même, alors que les structures tarifaires varient fortement d'un service à l'autre. C'est la première raison des réticences envers les comparaisons tarifaires.

La remise en cause potentielle de la gestion

La seconde raison est un scrupule méthodologique à établir un benchmarking tarifaire sans établir de lien avec les données techniques du service. Les acteurs du secteur sont en effet fortement persuadés du lien direct entre les facteurs techniques et le prix pratiqué. Les recherches récentes sont cependant assez critiques sur ce point : « **Le lien entre des inducteurs de coût et le prix est peu significatif**, à l'exception de facteurs de taille (ou d'échelle : le nombre d'abonnés, le volume facturé par abonné, ainsi que la densité linéaire du réseau impliquent un prix faible), de disponibilité d'une ressource de bonne qualité (un traitement simple implique généralement un prix plus faible, un volume importé important augmente le prix du service) et de qualité de réseau (des fuites plus importantes impliquent un prix plus élevé). » Fauquert, 2007, <http://www.engref.fr/labogea/prix.html>.

Dans le même temps, autant les collectivités sont avides de partage d'expériences, autant elles reculent devant la mise en commun de tableaux de bord, même à partir d'indicateurs technico-économiques simples. Les expériences initiées à ce jour, par exemple par la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies, ne portent que sur un nombre limité de collectivités.

Ces préventions proviennent probablement de la faible culture participative des collectivités en France. Se situer par rapport à un ensemble d'autres collectivités, c'est aussi prendre le risque, en tant qu' élu, de voir ses décisions sur la gestion du service remises en cause par les usagers. Dans un contexte où la responsabilité des collectivités et l'implication des élus est de première importance, cette remise en cause ne serait pourtant pas une aberration. Mais le silence a un effet pervers : seuls les journalistes établissent des benchmarkings tous azimuts, généralement sans précaution méthodologique et à la veille des élections, ce qui est un risque supplémentaire.

Dans un pays comme la Suisse, au contraire, où les habitants sont amenés régulièrement à se prononcer sur les décisions de la vie citoyenne, de telles comparaisons sont institutionnalisées. Il existe au niveau fédéral un organisme de surveillance des prix qui procède en trois étapes : la comparaison des tarifs ; puis, pour les tarifs les plus hauts, un croisement avec les caractéristiques techniques du service ; puis, pour les services à tarif anormalement élevé, la réalisation d'un audit. La surveillance des prix émet alors une recommandation, que la collectivité est libre ou non de suivre. Mais dans le cas où la collectivité ne suit pas la recommandation émise, elle est tenue de publier les raisons de son refus. Dans la plupart des cas, les recommandations sont suivies d'effet.

Les nouvelles missions du Comité national de l'eau

Il semble donc que les collectivités françaises aient été jusqu'ici privées des références dont elles auraient grand besoin par manque d'organisation du secteur et par timidité institutionnelle. La loi du 30 décembre 2006 confie heureusement au Comité national de l'eau la mission d'émettre un avis sur le prix de l'eau facturé aux usagers et la qualité des services publics de distribution de l'eau et de l'assainissement, qui nécessite la constitution de banques de données unifiées.

Les références en termes de coût

Les références en termes de coût complet de service sont moins problématiques, parce qu'elles sont moins directement liées au tarif d'une part, et parce que les contraintes techniques apparaissent davantage dans la constitution de ce coût d'autre part.

Nous ne revenons pas sur les méthodes utilisées par Service Public 2000 pour reconstituer un coût de service (Cf. Chapitre 4. 1.). Ces mêmes méthodes sont appliquées par les DDAF pour conseiller les petites collectivités. Elles sont également utilisées par les intercommunalités dont les services sont gérés partiellement en régie et partiellement en délégation. Dans certaines collectivités, l'émulation entre les modes de gestion est savamment orchestrée (c'est le cas du Grand Lyon par exemple, qui conserve toujours une partie de son service en régie) ; dans d'autres, c'est la constitution récente des intercommunalités qui crée une opportunité de comparaison bienvenue.

Cependant, les simulations de coût aboutissent parfois à établir le first best comme une réalité atteignable. En effet, la solution contractuelle élaborée pendant la négociation n'est pas comparée avec la régie comme une réalité concrète, mais avec un service qui ne comporte ni les inconvénients de la délégation, ni les inconvénients de la régie (Hart, Shleifer et al. 1997). Il ne s'agit donc pas d'une alternative réelle à la négociation. *Cela a pour conséquence de resserrer la plage de négociation, ce qui peut être une bonne chose dans le processus de concessions, mais peut également s'avérer pervers si cette référence est prise comme point de rupture. En effet, un élu qui déciderait d'un retour en régie parce que la négociation d'une délégation ne lui apporte pas de meilleures conditions que cette simulation, pourrait se voir confronter à des coûts plus élevés dans la réalité (par exemple l'embauche d'un chimiste à plein temps alors qu'il n'est nécessaire que pour un quart de temps). C'est pourquoi les consultants recourent à deux simulations : une simulation de coûts et une simulation de retour en régie.*

L'évolution des perceptions

Enfin, les références mobilisées sont susceptibles d'être influencées et de varier au cours du temps, par exemple pour répondre à la pression d'usagers ou d'organismes sectoriels (Cf. Chapitre 10. 2. 3.), mais aussi en raison de la conjoncture locale. Par exemple, l'implantation d'une entreprise délégataire à proximité peut induire des conditions de négociations marginales plus intéressantes. La plage de négociation est alors élargie pour la collectivité.

1. 3. Le rapport de forces dans la négociation

1. 3. 1. L'asymétrie de pouvoir

Au respect de leurs contraintes de participation près, les parties engagées dans la négociation ont un besoin commun de conclure un accord. Il y a un rapport réciproque de dépendance. Mais la répartition du pouvoir en termes de moyens d'agir, de besoin plus ou moins fort d'un accord, de moyens de pression, est le plus souvent inégale. Cela influence l'issue de la négociation, qui aboutit à des équilibres parfois fort éloignés des équilibres de Nash, pris comme hypothèse dans la théorie des contrats incomplets. Zartman s'intéresse en 1991 à la répartition des pouvoirs dans la négociation (Laurans 1997).

Le pouvoir peut être défini selon des approches différentes, qui se basent sur la capacité d'action directe ou indirecte et la disponibilité de l'information (Grémion 1976) :

- ◆ (Robert Dahl) : le pouvoir de A sur B est la capacité d'obtenir un comportement de B qui ne se serait pas produit sans l'intervention de A
- ◆ (Michel Crozier) : Le pouvoir de A sur B dépend de la prévisibilité du comportement de B pour A et de l'incertitude où B se trouve du comportement de A.
- ◆ (Pierre Grémion) : Le pouvoir de A sur B comprend l'étendue de son influence sur B et sa capacité d'interagir avec C qui reste inaccessible à B, y compris pour le compte de B (relation de dépendance). La souveraineté est le processus par lequel A obtient de B un comportement donné par la mise en œuvre de moyens de contrainte juridiquement définis liés au statut qu'occupe le détenteur d'autorité A. L'influence est telle que A obtient un comportement de B par la rétention des moyens d'exercice de souveraineté

Le pouvoir est relatif à l'environnement, aux parties engagées, aux enjeux des parties. **Le pouvoir est subjectif** ; il est sujet aux interprétations diverses de l'environnement, à la perception de l'adversaire. **C'est la conjonction d'une position de force perçue et/ou réelle, de la capacité de la mettre en œuvre et de la réponse de l'environnement.** Le pouvoir est indépendant pour chacune des parties, c'est le rapport de forces qui est important. Le rapport de forces peut être quant à lui être défini comme le constat d'une capacité d'influence. Il détermine deux types de pouvoirs dans la négociation, dont l'observation a été confirmée par Bartos dans son analyse de lignes stratégiques « dures » :

- ♦ **Le pouvoir émetteur**, fort, qui correspond au rapport de forces le plus favorable. Il confère une position prédominante dans le contenu de la négociation, pour l'obtention d'un accord très favorable à la partie qui le détient ;
- ♦ **Le pouvoir récepteur**, faible, qui correspond au rapport de forces initial le plus défavorable. Paradoxalement, il confère dans le déroulement de la négociation un autre pouvoir : le pouvoir sur l'existence de l'accord. En effet, l'accord obtenu est influencé par le pouvoir émetteur, et donc plus défavorable à la partie possédant le pouvoir récepteur. Cette dernière est donc moins impliquée et prête à des situations de désaffection de l'accord, en particulier quand d'autres alternatives lui sont possibles.

1. 3. 2. La répartition des pouvoirs a priori

Négociation et renégociation : le rapport de forces

Le rapport de forces entre la collectivité et le délégataire n'est pas unilatéral. Nous aurons l'occasion d'approfondir les aspects organisationnels du rapport de forces. Nous n'insistons pas non plus sur la prévisibilité des comportements, liées à l'historique de la relation et aux différences culturelles entre collectivité et fermier.

L'influence de la collectivité sur le délégataire est liée à son rôle de principal dans le contrat, mais aussi à son statut d'autorité publique. C'est elle qui décide de contractualiser avec le délégataire, de renouveler ou pas le contrat avec lui à échéance, ce qui a un impact direct sur le chiffre d'affaires et l'organisation du délégataire. Les obligations contractuelles sont principalement des obligations du délégataire que la collectivité fait appliquer. Par son insertion dans des réseaux de collectivités et d'élus, la collectivité a potentiellement un impact sur la réputation du délégataire. Dans le contexte donné d'un service public, ces effets de réputation dépassent le cadre technico-économique pour acquérir une dimension éthique (Cf. les travaux de Dominique Lorrain).

L'influence du délégataire sur la collectivité est quant à elle liée à sa maîtrise du service. C'est lui qui en connaît les rouages, qui en assure la marche, la qualité et la continuité. C'est lui enfin qui est en lien direct avec les usagers – qui sont aussi des électeurs.

A première vue, il est donc difficile de déterminer avec certitude qui aurait un rôle de type « pouvoir émetteur » et qui aurait un rôle de type « pouvoir récepteur ». Bien entendu, le pouvoir de la collectivité est considérablement renforcé lors de la négociation initiale, et ce d'autant plus qu'il y a concurrence. L'hypothèse initiale des acteurs du secteur était par contre que le délégataire, dans les renégociations, avait une force de proposition bien supérieure à celle de la collectivité, qui ne pouvait alors qu'acter une dérive par rapport au contrat initial. *Nous avons vu que les résultats des renégociations sont plus mitigés que cette première appréciation. Dans un contexte organisationnel dynamique, collectivité et délégataire occupent alternativement les deux places.*

La limitation des situations de désaffectation

Il est un point sur lequel ils ne sont pourtant pas à égalité : ce sont les possibilités de désaffectation.

La désaffectation du service est en théorie impossible, du fait de l'obligation de continuité du service. Et de fait, le délégataire ne peut légalement mettre fin au contrat. La collectivité a ce pouvoir léonin dans le contrat de délégation : elle seule peut y mettre fin avant son terme. Cette caractéristique est typique du pouvoir récepteur. *Mais c'est une clause dont les collectivités n'abusent pas. Dans la logique de la théorie de l'imprévision (Cf. Chapitre 5. 1. 3. 2.), elles prennent en compte les contraintes économiques de leurs partenaires délégataires.* Il nous semble même que la délégation reste un secteur relativement protégé dans un contexte où le durcissement de l'achat public mène nombre de PME à la faillite.

De plus, à la rupture du contrat de délégation, même s'il s'agit d'un contrat public, ce sont les règles traditionnelles du commerce qui s'appliquent. La partie qui se voit évincer reçoit une compensation équivalente au manque à gagner. Cela mène à des situations ubuesques. Un même délégataire, qui a déployé toute son énergie à masquer une rentabilité élevée au moment d'un audit, peut lors du calcul de la négociation de l'indemnité de rupture, surrévaluer cette rentabilité pour obtenir une indemnité plus élevée. C'est pourquoi les collectivités se placent rarement dans cette situation. Les cas que nous avons qualifié de « rupture » dans notre typologie recouvrent plutôt un passage en régie ou un changement de délégataire à la fin d'un contrat qu'une rupture de contrat en cours (Cf. Chapitre 9. 2. 3. 1.)

Enfin, les alternatives présentes pour les collectivités sont aussi coûteuses et rares : la mise en concurrence du service par la procédure Loi Sapin est longue, l'organisation d'un service en régie ne se fait pas du jour au lendemain.

Dans tous les cas, en cas de changement de délégataire, à la fin du contrat ou de façon anticipée, les éléments concrets de la transmission de données et de savoir-faire posent des difficultés. Pour éviter ces difficultés, la Loi sur l'eau du 30 décembre 2006 précise désormais que « *les supports techniques nécessaires à la facturation de l'eau et les plans de réseaux sont remis au délégant au moins dix-huit mois avant l'échéance du contrat* » (Article L. 2224-11-3 du CGCT), soit bien en amont de la décision de la collectivité.

Reste cependant à régler l'épineuse question du transfert de personnel, celui-ci étant lié au service (Cf. Chapitre 6. 2. 2. 1.). Comme le personnel des entreprises délégataires est mutualisé sur plusieurs services, le personnel transféré en cas de changement de délégataire est souvent proportionnellement plus nombreux et moins qualifié que la marche du service ne l'exige.

Nous allons voir que la menace de désaffectation est un des leviers les plus utiles dans les renégociations. Il serait intéressant de renforcer le pouvoir de négociation des collectivités par la résiliation. Il pourrait s'agir de limiter les indemnités de résiliation, de régler les aspects concrets, mais aussi de prévoir des organisations alternatives (par exemple une « régie volante », capable d'intervenir en urgence sur un service).

| Les facteurs du rapport de forces | Pouvoir de la collectivité sur le délégataire | Pouvoir du délégataire sur la collectivité |
|---|--|--|
| Capacité d'obtenir un comportement | Compétence et qualité de la relation de travail | Compétence et qualité de la relation de travail |
| Prévisibilité du comportement de l'autre partie | Décisions prises en fonction de la rentabilité Historique de la relation | Décisions prises par des élus Historique de la relation |
| Capacité d'influence ou statut supérieur | Autorité publique et obligations contractuelles Possibilité de rupture, renouvellement ou non du contrat Effets de réputation dans le réseau des collectivités | Qualité et continuité du service Compétence technique Relations avec les usagers |

Tableau 69. : Les facteurs du rapport de forces dans la relation contractuelle collectivité-délégataire

1. 4. Les principes de construction du contrat

1. 4. 1. La mobilisation théorique

L'axiomatique de la théorie des contrats incomplets

Les négociations des contrats incomplets sont décrites par la conjonction des contraintes de participation d'une part, et d'un pouvoir de marchandage (bargaining power proche du pouvoir émetteur) d'autre part. L'accent n'est pas mis sur le rapport de forces initial, mais sur la force de proposition des parties. Le corollaire du pouvoir émetteur, le pouvoir récepteur, n'est jamais cité en tant que tel par les théoriciens des contrats incomplets. Cependant, il est primordial dans la modélisation et se traduit par des modalités pratiques : droit de veto, possibilité de rompre la transaction, etc.

La partie qui détient le pouvoir de marchandage (pouvoir émetteur) maximise son utilité dans sa proposition de négociation. Elle a pour contrainte d'assurer à la seconde partie (pouvoir récepteur) son utilité de réservation, sous peine de ne pas voir la transaction aboutir. La partie qui détient le pouvoir de marchandage est le principal bénéficiaire du surplus ; seul le strict nécessaire est distrait pour l'autre partie. On pourrait évoquer à ce propos une rente « négociationnelle », par référence aux rentes informationnelles des parties les plus performantes de la théorie des incitations (Salanié 1994).

(Aghion, Dewatripont et al. 1994) présentent alors la renégociation sous une forme axiomatique en trois points :

- ◆ La renégociation ex post entraîne une transaction efficace ;
- ◆ La renégociation permet à chaque partie d'obtenir au moins la même utilité que s'il n'y avait pas eu de renégociation (ce point est connu comme l'amélioration de Pareto) ;
- ◆ La partie qui détient le pouvoir récepteur ne peut espérer obtenir au mieux que l'équivalent de son utilité initiale (qui correspond à l'option par défaut).

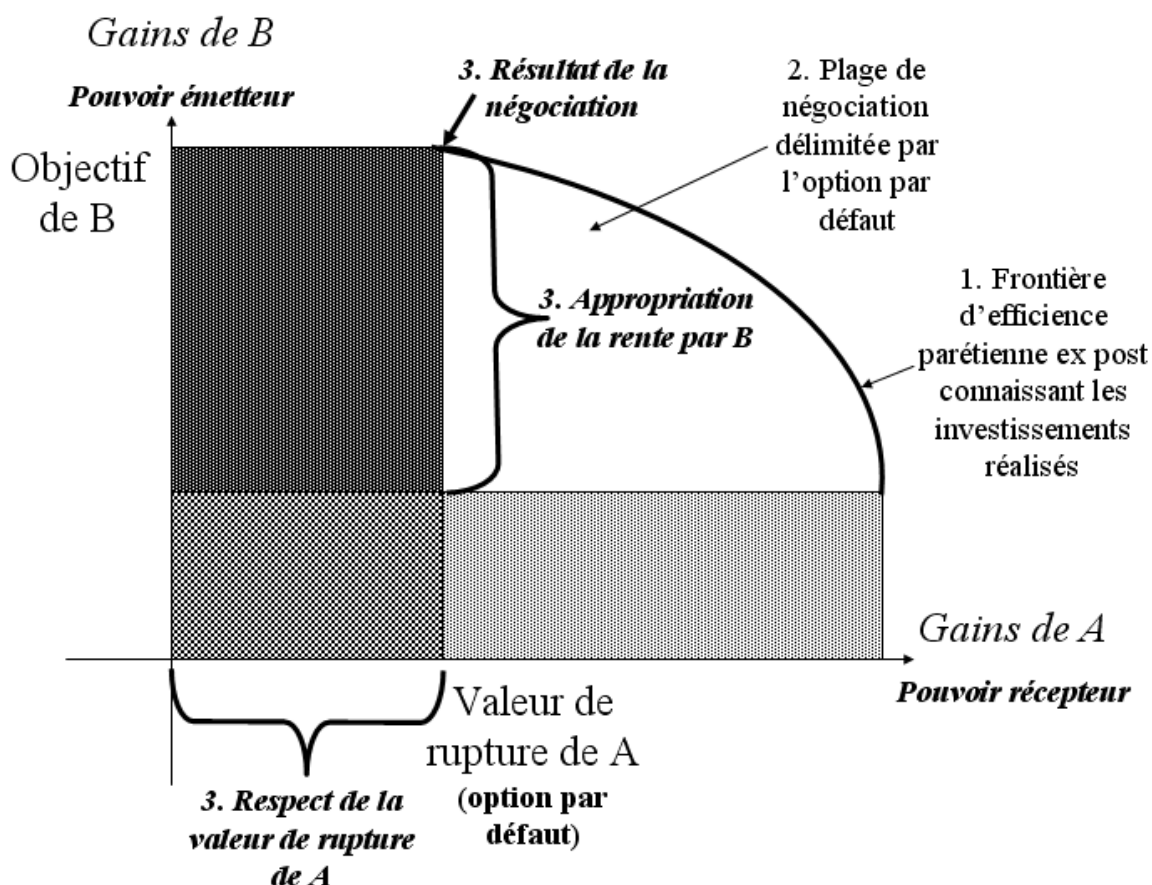


Figure 49. : Positionnement du résultat de la renégociation des contrats incomplets dans la plage de négociation

La conjugaison du rapport de forces et de l'otage

L'allocation du pouvoir de marchandage peut reposer sur des dispositifs plus ou moins complexes. L'allocation asymétrique du pouvoir de marchandage se fait soit par une allocation de pouvoir émetteur (ou force de proposition), soit par une allocation du pouvoir récepteur (ou droit de veto). *C'est une notion qui demeure à mes yeux assez théorique. Même si elle est spécifiée dans le contrat, en effet, on voit mal comment empêcher une partie de faire une proposition à l'autre, qu'elle soit dépositaire du pouvoir de marchandage ou non.*

Dans tous les modèles, l'attribution du pouvoir de marchandage est assortie d'une transaction par défaut, c'est-à-dire la transaction prévue dans le contrat initial. Cette solution par défaut comprend la description du bien échangé (selon les modèles, la quantité et la qualité peuvent être spécifiées) et le prix de transfert. Un dédommagement est éventuellement prévu si la transaction n'a pas lieu après renégociation. Dans ce cas, le dédommagement par défaut est appelé otage.

C'est à l'aune de cette solution que sont évaluées les évolutions du contexte par les deux parties. Elle est la base du calcul de l'utilité de réservation de chaque partie. Cette option par défaut constitue un butoir dans la renégociation pour la partie qui détient le pouvoir récepteur. Si la négociation aboutit à un accord, il lui assure une utilité au minimum équivalente à celle offerte par cette solution par défaut. Si la négociation aboutit à une rupture, il y a dédommagement.

Lorsque pouvoir de marchandage asymétrique et otages sont réunis dans le dispositif, les auteurs montrent qu'il est inutile de recourir à des processus de négociation complexes. Quand la nouvelle proposition du pouvoir émetteur est moins avantageuse que la solution par défaut, elle est d'emblée rejetée par le pouvoir récepteur. L'hypothèse de connaissance commune est primordiale. C'est parce que la partie émettrice connaît l'utilité de réservation de la partie réceptrice que le dispositif fonctionne. Elle ne fait alors que des propositions respectant cette utilité de réservation, sous peine de les voir rejetées.

(Aghion, Dewatripont et al. 1994) proposent par exemple de rendre l'option par défaut très attractive pour la partie émettrice, qui est alors moins tentée de la remettre en question par de nouvelles propositions. Une autre proposition est de pénaliser, dans le processus de négociation, la partie réceptrice si la transaction est retardée. Elle a alors intérêt à retenir l'option par défaut ou à accepter la proposition de la partie émettrice le plus rapidement possible. Plus le délai avant la pénalité est court, plus le pouvoir de marchandage alloué à la partie émettrice est important.

Les mécanismes de négociation alternatifs

Dans trois modèles, les auteurs compensent l'absence d'un ou des deux mécanismes par un processus de négociation. La renégociation se fait par un échange de messages, vérifiables ou non ; ou alors la négociation est réduite à une offre à prendre ou à laisser (*take it or leave it offer*). Dans le cas où aucun prix par défaut n'est spécifié, la transaction n'a pas lieu, et il n'y a aucun dédommagement.

| | Solution par défaut | Allocation du pouvoir de marchandage | Jeu de renégociation |
|---|---|---|---|
| (Hart and Moore 1988) | Le contrat spécifie : un dédommagement p si la transaction n'a pas lieu un prix de transfert marginal k le prix de transfert effectif est $p+k$ | Le pouvoir de marchandage est symétrique | La renégociation se fait par un jeu basé sur des messages vérifiables ou non |
| (Chung 1991) | Le contrat spécifie un prix de transfert k Il n'y a pas de solution par défaut. | Le pouvoir de marchandage est asymétrique. Le pouvoir de marchandage émetteur est alloué à une partie | La partie allocataire du pouvoir de marchandage fait une offre à prendre ou à laisser |
| (Aghion, Dewatripont et al. 1994) | Le contrat spécifie une transaction complète par défaut (quantité q et prix de transfert p) | La pouvoir de marchandage est asymétrique. Le pouvoir de marchandage émetteur est alloué à une partie | Des pénalités sont associées à un délai de renégociation trop long |
| (Nöldeke and Schmidt 1995) ⁷ | Le contrat spécifie : un dédommagement p si la transaction n'a pas lieu un prix de transfert marginal k le prix de transfert effectif est $p+k$ | Le pouvoir de marchandage est asymétrique. Le pouvoir récepteur est alloué au vendeur, qui décide de livrer ou non le produit | Il n'y a pas de processus complexe de renégociation |
| (De Fraja 1999) | Le contrat spécifie un prix de transfert k Il n'y a pas de solution par défaut. | Le pouvoir de marchandage est asymétrique. Le pouvoir émetteur est alloué au premier investisseur | La renégociation est basée sur une offre à prendre ou à laisser ex ante et l'échange de messages ex post vérifiables ou non |

Tableau 70. : Comparaison de l'allocation du pouvoir de marchandage dans les modèles de contrats incomplets

⁷ Toutes les notations adoptées sont celles de Nöldeke, G. and K. M. Schmidt (1995). "Options contracts and renegotiation : a solution to the hold-up problem." Rand journal of economics Vol. 26: pp. 163-179.

1. 4. 2. Une transposition difficile aux contrats de délégation

Qu'il s'agisse de la réunion d'un pouvoir de marchandage asymétrique et d'un otage dans le contrat, ou de la mise en place de mécanismes de négociation, la transposition des propositions théoriques paraît difficile dans les contrats de délégation. Nous ne revenons pas sur la difficile allocation d'un pouvoir de marchandage asymétrique, mais nous évoquons principalement la fixation du contrat initial (solution par défaut) ou l'encadrement de la renégociation.

La construction du contrat initial comme une garantie

L'option par défaut du contrat, dans les contrats existants, est constituée par le contrat initial. Mais les services en délégation ont à faire face à des changements inéluctables (modification de périmètre du service, du cadre légal - Cf. Chapitre 2. 2. 1.), changements qui induisent des modifications de la prestation et des conditions contractuelles. **Contrairement aux modèles évoqués, dans la plupart des cas, la transaction ne peut pas ne pas avoir lieu, pour répondre à l'obligation de continuité du service. Et la modification des conditions d'exploitation fait que le contrat ne peut pas ne pas évoluer.** Dans d'autres cas, il est vrai, c'est simplement l'évolution des coûts par gain de productivité qui est à l'origine de la renégociation, et on se trouve alors plus proche des modifications de contexte des modèles.

Dans le cas, rare, de la rupture du contrat par la collectivité, le dédommagement du délégataire n'est pas spécifié dans les contrats actuels. *L'importance potentielle mais inconnue de ce dédommagement décourage les ruptures de contrat et pourrait avantageusement faire l'objet de propositions : fixation du dédommagement ou limitation du manque à gagner à un pourcentage du chiffre d'affaires, par législation ou définition dans le contrat initial.*

On peut également envisager de prévoir les principaux cas de renégociation induits par des modifications du service, et prévoir des rémunérations par défaut en regard. Cette hypothèse revient en fait à rédiger un contrat contingent marginal par rapport au contrat initial. Mais elle ne tient pas compte des facteurs d'évolution plus profonds : la modification des coûts d'exploitation par gain de productivité et/ou de l'acceptabilité à payer des usagers, en relation ou non avec les événements ponctuels du service.

L'option par défaut négociée dans le contrat initial pourrait alors prendre la forme non d'un prix, mais d'un taux de marge du délégataire, avec réévaluation lors des renégociations (Cf. (Bonnet 2000)). Le taux de marge serait évalué au travers d'une actualisation sur la durée du contrat (Cf. Chapitre 3. 1. 3. 2.). On se trouverait alors formellement plus proche du système légal de la régie intéressée que de la délégation avec prise de risque du délégataire. Mais la sécurité de la rémunération peut constituer une incitation négative à l'amélioration continue du délégataire. Cette hypothèse rejoint la proposition de (Aghion, Dewatripont et al. 1994) de concéder une rente à une partie au travers d'une option par défaut attractive. C'est une proposition qui est difficilement recevable dans le contexte d'un service public.

La compensation par des mécanismes de négociation structurés

La conjonction des connaissances partagées, de l'allocation asymétrique du pouvoir de marchandage et d'une option par défaut rendent les négociations des modèles très proches d'une offre à prendre ou à laisser. Nous avons plutôt observé sur le terrain des négociations qui respectent le cadre de concessions progressives (Cf. Chapitre 8. 3.) Nous émettons par ailleurs des réserves sur la mise en place réelle de jeux de négociations structurés, du fait de la faible vérifiabilité des échanges dans les faits. Quant à la notion de temps, elle ne prend toute sa signification que dans la négociation initiale. Les renégociations ne sont contraintes dans le temps que par le coût de négociation qu'elles induisent et sa comparaison avec les gains attendus de la renégociation.

En conclusion, les mécanismes théoriques d'une renégociation équilibrée sont difficilement transposables aux contrats de délégation. Cependant, les principes directeurs nous éclairent sur deux dimensions à ne pas négliger : l'existence de références structurées en termes de coût de service et l'utilisation par la collectivité des modalités de fin de contrat comme une menace crédible.

2. Les modèles de la théorie des contrats incomplets

Nous avons vu dans le § 1 comment les auteurs s'assuraient par un mécanisme de renégociation adéquat, de la participation des parties et de l'issue satisfaisante de la renégociation. *Voyons comment les auteurs tirent parti de l'assurance qu'a chaque partie de retirer un bénéfice de la transaction grâce à une renégociation équilibrée. Les modèles sont présentés ici davantage pour leur force illustrative que pour leurs apports directs pour les contrats de délégation.*

2. 1. La ligne directrice

Les auteurs s'intéressent tout d'abord au partage du surplus lors de la renégociation. Celui-ci résulte de la modification de la conjoncture, qui est synthétisée dans les modèles par les variations de coût de production ou d'acceptabilité à payer. Il est également fonction de la structure de la négociation en place (conditions du contrat initial, pouvoir de marchandage, processus de négociation). Le plus souvent, la partie qui détient le pouvoir de marchandage est le principal bénéficiaire du surplus ; seul le strict nécessaire est distrait pour que l'autre partie n'abandonne pas la transaction (son utilité de réservation). Dans la plupart des cas présentés, l'allocation du pouvoir de marchandage se ferait plutôt au délégataire, notamment parce que seule la collectivité a le droit de mettre fin au contrat. Nous gardons à l'esprit que c'est justement le fait que le délégataire soit bénéficiaire d'un surplus qui choque les usagers dans un service public. L'optimisation économique rencontre ici les limites du socialement acceptable.

Une fois le partage du surplus défini et anticipé par les deux parties, les auteurs observent quelles sont les incitations pour l'investissement des deux parties. Les investissements influencent eux-mêmes la qualité, la quantité du bien échangé, son coût de production et l'acceptabilité à payer de l'acheteur. La partie émettrice réalise les investissements qui maximiseront le surplus, parce qu'elle en est le principal bénéficiaire. Mais la partie réceptrice ne réalise les investissements qui maximisent le surplus que si le partage du surplus lui garantit un retour sur investissement au moins nul.

Les conditions initiales du contrat (quantité, qualité, et notamment le tarif par défaut) doivent donc être telles que l'utilité de réservation de la partie réceptrice couvre ses coûts d'investissement. Or, la partie émettrice effectue le partage sur le surplus ex-post, qui en fait fi : les investissements sont considérés comme perdus (sunk). Cela signifie que dès le départ, le tarif prévu doit prendre en compte ces investissements, pour que l'utilité de réservation de la partie réceptrice lui offre un retour sur investissement au moins nul. Il est possible, dans les modèles décrits, de lier la description de la transaction dans le contrat initial (qualité, quantité, tarif) aux investissements potentiels, parce que le lien entre ces investissements, les coûts de production ou l'acceptabilité à payer de l'acheteur, sont seuls en jeu et parfaitement connus.

Ce n'est évidemment pas le cas dans les services d'eau et d'assainissement, où les répercussions des investissements ne sont qu'un facteur d'évolution parmi d'autres, et sont mal évaluées. D'autre part, les conditions de la transaction (quantité et qualité de l'eau) sont une donnée du service public, et non une variable ajustable pour optimiser le contrat.

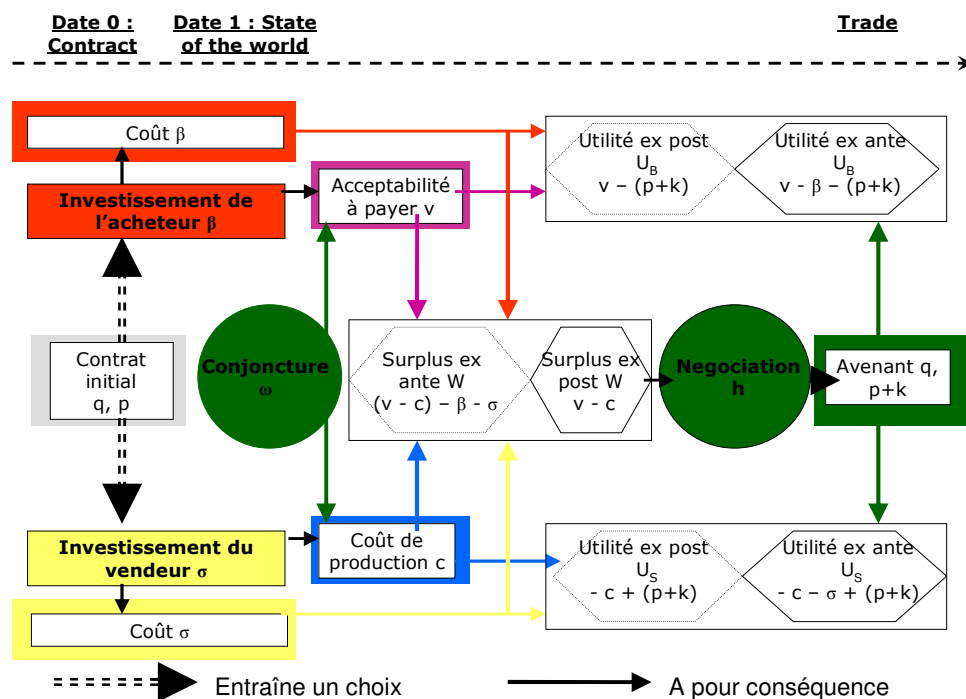


Figure 50. : Schéma du processus contractuel décrit par (Grossman and Hart 1986) en français

2. 2. Le partage du surplus

Dans la plupart des modèles, le pouvoir de marchandage initial n'est pas réparti uniformément entre les deux parties. Toutefois, pour des raisons didactiques, le partage du surplus selon ces règles est d'abord présenté dans la situation symétrique.

2. 2. 1. Le partage dans le cas d'une négociation symétrique

Chaque partie dispose d'un pouvoir de marchandage équivalent. Cependant, il peut se faire, une fois la conjoncture et les investissements révélés, qu'une des parties porte un intérêt plus grand à la négociation que l'autre. Dans ce cas, elle acquiert de facto le pouvoir de marchandage le plus grand. *Le partage des gains est basé sur l'évolution de l'acceptabilité à payer de l'acheteur et du coût de production du vendeur entre la date du contrat et la date de la renégociation. La partie qui est la plus intéressée par la transaction dédommage l'autre de la perte subie soit par augmentation des coûts de production, soit par baisse de l'acceptabilité à payer.*

Le partage du surplus dans le modèle symétrique de de Fraja

Dans le modèle de (De Fraja 1999), la renégociation se fait par un jeu d'échange de messages entre les deux parties. La transaction est prévue à un prix initial k , sans otage⁸.

| | Le coût de production diminue : $\Delta c \leq 0$ Le vendeur a intérêt à la transaction | Le coût de production augmente : $\Delta c > 0$ Le vendeur n'a pas intérêt à la transaction |
|--|--|---|
| L'acceptabilité à payer augmente : $\Delta v \geq 0$ L'acheteur a intérêt à la transaction | Les deux parties sont intéressées ; la transaction se fait au prix initial k | L'acheteur est le plus intéressé par la transaction. Il dédommage le vendeur de son augmentation de coût de production. La transaction se fait au prix $k + \Delta c > k$ |
| L'acceptabilité à payer diminue : $\Delta v < 0$ L'acheteur n'a pas intérêt à la transaction | Le vendeur est le plus intéressé par la transaction. Il dédommage l'acheteur de sa diminution d'acceptabilité à payer. La transaction se fait au prix $k + \Delta v < k$ | Ni l'acheteur ni le vendeur ne sont intéressés ; la transaction ne se fait pas. Il n'y a pas de compensation. |

Tableau 71. : Partage du surplus dans le modèle de (De Fraja 1999)

Le partage du surplus dans le modèle symétrique de Hart et Moore

Dans le modèle de (Hart and Moore 1988), la renégociation se fait aussi par un jeu d'échanges de messages entre les deux parties. Les messages sont vérifiables ou non. Dans le cas où les messages sont vérifiables, un recours à une cour de justice peut être effectué après l'échange du bien. Elle a possibilité de vérifier si l'échange a eu lieu et les messages échangés. Le jeu est en information complète.

La grande différence avec la structure de rémunération du modèle de de Fraja repose sur l'allocation d'un dédommagement de base p si la transaction n'a pas lieu. Un prix marginal k est prévu en sus de ce dédommagement si la transaction a lieu : le prix total payé par l'acheteur sera $p + k$.

⁸ Ce n'est pas la notation de De Fraja

L'analyse des stratégies des deux firmes amène à la conclusion suivante dans le cas de messages non vérifiables par une tierce personne :

- ♦ Si les firmes sont d'accord sur l'issue de l'échange alors le prix correspond au prix initial ;
- ♦ Si l'une des firmes a intérêt à l'échange et l'autre pas, la firme qui souhaite l'échange dédommage l'autre firme au plus juste pour que l'échange ait lieu (le prix marginal k est revu lors de la renégociation) ; la majorité du surplus revient à la première firme. La seconde firme ne peut prétendre à une part du surplus supérieure au dédommagement, sous peine soit de voir appliquer le contrat initial qui lui est défavorable.

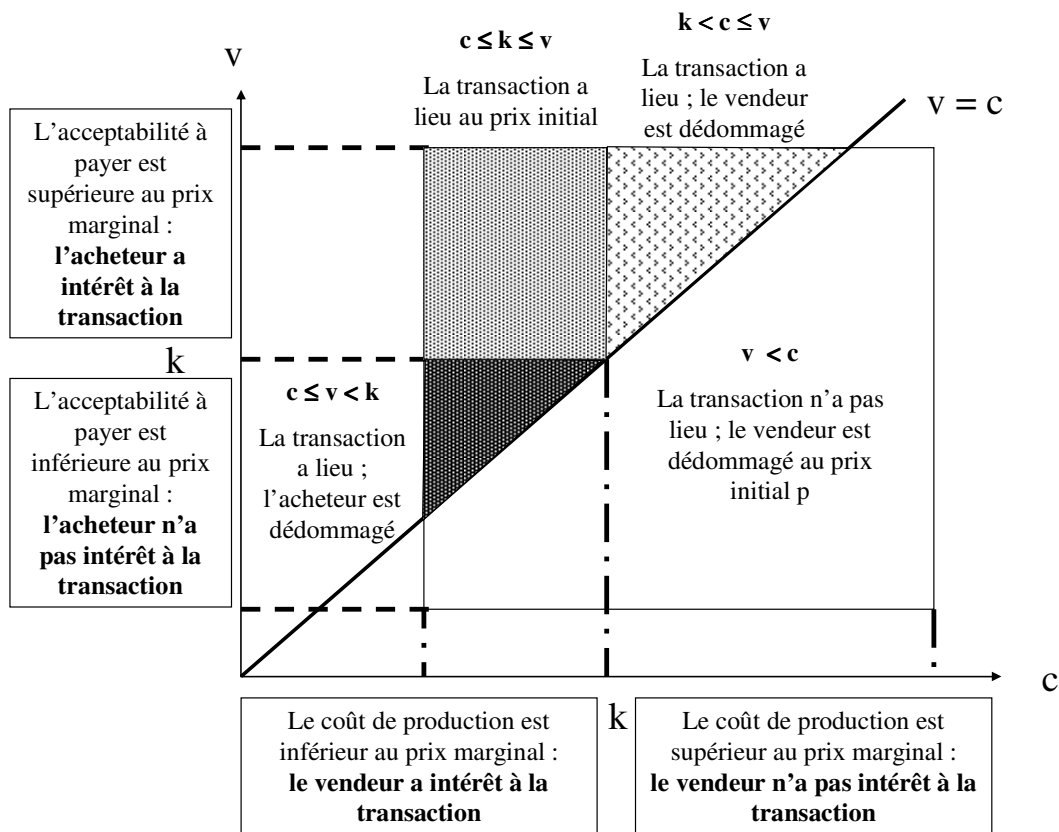


Figure 51. : Partage du surplus ex post dans le modèle de (Hart and Moore 1988).

Dans le cas où les messages sont vérifiables, les accords sur le tarif de transfert peuvent être plus complexes. En effet, en cas de désaccord, un nouvel échange de message a lieu. Les joueurs sont alors dans un jeu à somme nulle qui donne un ou plusieurs équilibres de Nash équivalents pour l'acheteur et le vendeur. Les prix obtenus ont alors les caractéristiques suivantes :

- ♦ Le prix ne peut baisser si le coût du vendeur ou l'appréciation de l'acheteur augmentent ;
- ♦ Le prix n'augmente pas plus que le coût du vendeur ou l'appréciation de l'acheteur ;
- ♦ Ni le vendeur ni l'acheteur ne peuvent pâtir d'échanger plutôt que de ne pas échanger.

2. 2. 2. Le partage du surplus dans le modèle asymétrique de Nöldeke et Schmidt

Dans le modèle de (Nöldeke and Schmidt 1995), la structure de rémunération contractuelle est la même que chez Hart et Moore : un otage p et un prix de transfert marginal k . Par contre, le pouvoir de marchandage est réparti de façon asymétrique. Le pouvoir récepteur est alloué au vendeur qui prend la décision (vérifiable) de livrer ou non le produit. L'acheteur est contraint de respecter cette décision et ses conséquences financières. L'acheteur dispose du pouvoir émetteur et le vendeur du pouvoir récepteur. C'est à l'acheteur de faire une proposition qui convient au vendeur.

| A niveau de transfert fixé | Le prix marginal est supérieur au coût de production : le vendeur a intérêt à l'échange | Le prix marginal est inférieur au coût de production : le vendeur n'a pas intérêt à l'échange |
|--|---|---|
| L'acheteur a intérêt à l'échange | Les deux parties sont intéressées ; la transaction se fait au prix initial $p + k$ (comme Hart et Moore) | L'acheteur est le plus intéressé par la transaction. Il dédommage le vendeur de son coût de production. La transaction se fait au prix $p + c$ (comme Hart et Moore) |
| L'acheteur n'a pas intérêt à l'échange | L'acheteur convainc le vendeur de renoncer à la transaction et le dédommage au prix initial réduit de son coût de production qu'il ne supportera pas $p + k - c$ | Ni l'acheteur ni le vendeur ne sont intéressés ; la transaction ne se fait pas ; il y a dédommagement p (comme Hart et Moore) |

Tableau 72. : Partage du surplus dans le modèle de (Nöldeke and Schmidt 1995) à niveau de transfert constant

On constate qu'une allocation d'un pouvoir de marchandage différent permet d'obtenir des issues de négociations différentes.

Dans ce modèle, le bien échangé peut être indivisible, mais également correspondre à des niveaux de qualité et de quantité différents. Dans ce cas, la renégociation fait également intervenir la nature du bien dans les propositions.

| A niveau de transfert variable | Le prix marginal est supérieur au coût de production : le vendeur a intérêt à l'échange | Le prix marginal est inférieur au coût de production : le vendeur n'a pas intérêt à l'échange |
|--|---|---|
| L'acheteur a intérêt à l'échange | Les deux parties sont intéressées ; la transaction se fait au prix initial $p + k$ (comme Hart et Moore) | L'acheteur est le plus intéressé par la transaction. Il propose l'échange d'une autre bien de coût de production c' . La transaction se fait au prix $p + c'$ |
| L'acheteur n'a pas intérêt à l'échange | L'acheteur propose l'échange d'un autre bien de coût de production c' et dédommage le vendeur au nouveau prix $p + k'$ tel que le gain espéré soit le même $p + k' - c' = p + k - c$ | Ni l'acheteur ni le vendeur ne sont intéressés ; la transaction ne se fait pas. Il y a un dédommagement p . (comme Hart et Moore) |

Tableau 73. : Partage du surplus dans le modèle de (Nöldeke and Schmidt 1995) à niveau de transfert variable

2. 3. La recherche de la structure de renégociation optimale

2. 3. 1. Les principes

Pour choisir leurs investissements, les parties anticipent, au moment de la signature du contrat, l'état du monde et son impact sur le surplus d'une part, la renégociation et son impact sur les utilités respectives d'autre part. Les auteurs prennent le raisonnement à rebours pour déterminer le contrat qui induit les investissements optimaux. Ils fixent les conditions de renégociation, le prix, la quantité et/ou la nature de l'échange dans l'option par défaut.

Le contrat qui induit l'investissement first best, c'est celui qui :

- ♦ *optimise le surplus espéré en incitant les parties à faire les investissements correspondants ;*
- ♦ *assure à chaque partie son utilité de réservation – ie a minima un retour sur investissement nul. Le prix, la quantité et la qualité du bien sont fixés en fonction du coût des investissements optimaux.*

2. 3. 2. Le choix du prix marginal

Le prix marginal à échange fixe dans le modèle de Hart et Moore

Dans le modèle de (Hart and Moore 1988), la rémunération comprend une compensation minimale p et un prix marginal k , le pouvoir de marchandage est symétrique, la renégociation prend la forme d'un échange de messages, vérifiables ou non (Cf. 1. 1. 2.). Le partage du surplus se fait lors de la renégociation soit avec compensation exacte par la partie la plus intéressée par la transaction de la perte subie par l'autre partie (cas des messages non vérifiables), soit sur un équilibre de Nash qui respecte les utilités de réservation (cas des messages vérifiables) (Cf. Tableau 70. :).

- ♦ Si les bénéfices des deux firmes sont séparés de façon certaine par un nombre λ de telle sorte que l'acceptabilité à payer de l'acheteur soit supérieure à ce nombre et le coût de production du vendeur inférieur à ce nombre ($c \leq \lambda \leq v$), il suffit de rendre le prix marginal k égal à ce nombre. Ni le vendeur, ni l'acheteur ne peuvent influencer l'issue de l'échange. Quel que soit l'état du monde, on se retrouve dans le cas de figure où tous deux ont intérêt à la transaction au prix total initial $p + k = p + \lambda$. Chacun est alors incité à effectuer l'investissement optimal.

- ♦ Si seule une des firmes a un bénéfice indépendant de son investissement, il suffit de rendre l'autre firme entièrement dépositaire du surplus pour qu'elle investisse de façon optimale. Cela peut être fait en rendant la transaction inattractive pour la firme dont l'investissement n'a pas d'influence (avec un prix marginal k plus important que l'appréciation de l'acheteur la plus haute possible ou respectivement moins important que le coût du vendeur le plus faible possible). Dans ces conditions, la transaction n'a d'intérêt pour cette firme réceptrice que si la firme émettrice compense exactement le bénéfice de la transaction par une nouvelle proposition. Ce qu'elle fait pour s'assurer la transaction et l'appropriation du surplus.

Dans ces deux cas, l'investissement induit le surplus maximal (investissement first best).

| | Messages non vérifiables | Messages vérifiables |
|-------------------|---|---|
| Partage des gains | Proposition 1 : L'échange final obtenu est : Si $c \leq k \leq v$; $q = 1$; $p + k$ Si $k < c \leq v$; $q = 1$; $p + c$ Si $c \leq v < k$; $q = 1$; $p + v$ Si $c < v$; $q = 0$; p (Cf. Figure 51. :) | Il existe un équilibre de Nash Proposition 2 : Le prix ne peut baisser si le bénéfice des parties augmente ; Le prix n'augmente pas plus que le bénéfice des parties ; Les parties ne peuvent pâtir d'échanger plutôt que de ne pas échanger. |
| First best | Proposition 3 : Il y a optimalité si/ou Il existe λ tel que $c \leq \lambda \leq v$; v est indépendant de β ou c de σ ; Pas d'incertitude | Aversion au risque sans investissements : Optimalité |
| Second best | Proposition 4 : Pour (β, σ) aléatoires et entre $[0, 1]$, v et c sont statistiquement indépendantes; Quel que soit β , $v_{\min} < v_i < v_{\max}$ et $\Pi_i(\beta) = \beta \Pi_i^+ + (1 - \beta) \Pi_i^-$ la probabilité de v_i avec la distribution de probabilité sur v_i Π_i^+ / Π_i^- croissante sur i Quel que soit σ , $c_{\max} > c_j > c_{\min}$ et $\rho_i(\sigma) = \sigma \rho_j^+ + (1 - \sigma) \rho_j^-$ la probabilité de v_i avec la distribution de probabilité sur c_i ρ_j^+ / ρ_j^- croissante sur j β et σ sont convexes, croissantes sur $[0, 1]$ et de limites 0 en $\beta, \sigma \rightarrow 0$ et ∞ en $\beta, \sigma \rightarrow 1$ $v_{\min} < c_{\max}$ et $v_{\max} > c_{\min}$. | |

Tableau 74. : Résultat du modèle de (Hart and Moore 1988)

Cependant, dans la plupart des cas, les investissements optimaux ne sont pas réalisés. Il existe en fait une externalité indirecte. Chaque firme, par son investissement, joue également sur le bénéfice de l'autre firme – et donc sur l'issue de l'échange par comparaison du bénéfice au prix marginal k .

Sous des conditions stochastiques particulières, on peut obtenir les conditions d'une solution optimale seconde (*second best*), dans le cas où les deux investissements ont de l'importance et où la possibilité d'un échange nul existe.

Le prix marginal à échange variable dans le modèle de Nöldeke et Schmidt

Dans le modèle de (Nöldeke and Schmidt 1995), c'est le vendeur qui décide ou non de livrer le produit, et dispose donc du pouvoir récepteur (Cf. 1. 1. 2.). Le niveau de transfert peut être variable en qualité et quantité (Cf. Tableau 70. :).

Pour un niveau de transfert fixé, si le vendeur ne peut attendre qu'un paiement par défaut p de la transaction, son intérêt est de ne pas faire d'investissement du tout et de ne pas livrer l'acheteur : les investissements du vendeur pour un prix marginal k nul sont inférieurs à l'investissement optimal. Si par contre le prix marginal payé au vendeur vaut le maximum de ses coûts de production possibles, il aura toujours intérêt à la transaction : les investissements du vendeur pour un prix marginal k égal au maximum des coûts de productions possibles sont supérieurs à l'investissement optimal. (Rappelons que le vendeur est la partie réceptrice et qu'il est assuré que l'acheteur couvre à minima ses coûts).

On peut donc écrire un contrat qui incite le vendeur à un investissement optimal. Il suffit de choisir le prix marginal qui induit l'investissement optimal (Les hypothèses nécessaires sont l'unicité de cet investissement pour un prix marginal donné, la continuité de établie par le théorème de Berge et le lemme 1, qui établit l'existence du prix marginal recherché par le théorème de la valeur intermédiaire.)

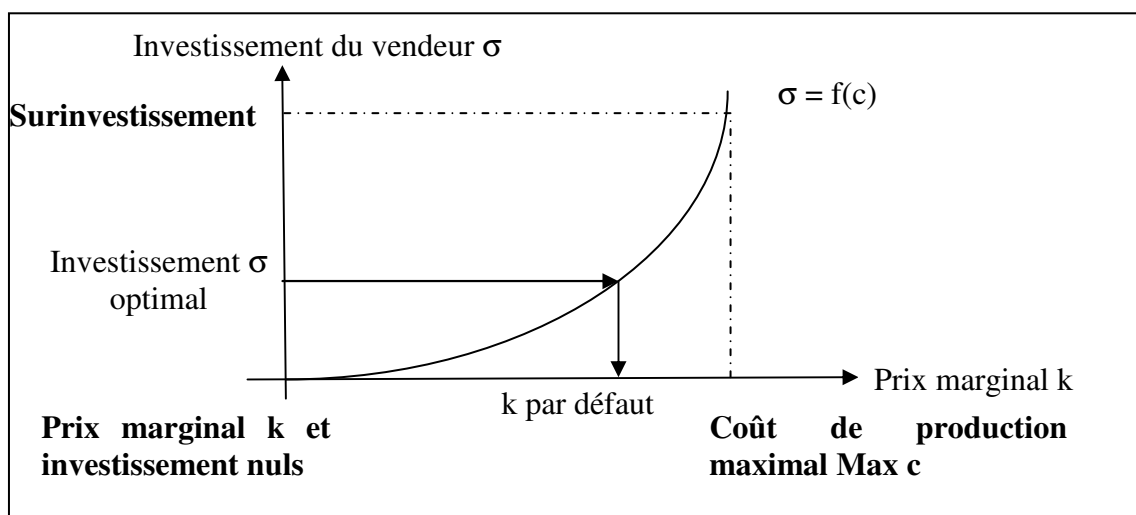


Figure 52. : Choix du prix marginal par défaut dans le modèle de (Nöldeke and Schmidt 1995)

| | Niveau de transfert fixe | Niveau de transfert variable |
|-------------------------------|---|--|
| Partage du surplus | <p>Proposition 1 :</p> <p>Si le niveau de transfert q est efficace ex post alors la transaction se fait au prix :</p> <p>Si $k \leq c, p + qc$</p> <p>Si $k > c, p + k - c + qc$</p> <p>(Cf. Tableau 72. :)</p> | <p>Proposition 5 :</p> <p>Si le niveau de transfert q est efficace ex post alors la transaction se fait au prix :</p> <p>Si $k \leq c, p + c'$</p> <p>Si $k > c, p + k - c + c'$</p> <p>Avec c' le coût du niveau de transfert final</p> |
| | <p>Lemme 1 :</p> <p>Si le prix marginal k est nul, alors l'investissement σ est inférieur à l'investissement optimal</p> <p>Si le prix marginal k vaut le maximum possible des coûts de production, l'investissement σ est supérieur à l'investissement optimal</p> | <p>Lemme 2 :</p> <p>S'il existe un niveau de transfert q tel que l'investissement minimisant le coût total $c + \sigma$ est supérieur à l'investissement optimal, alors il existe un contrat à option qui induit le surinvestissement du vendeur</p> |
| | <p>Proposition 2 :</p> <p>Si la maximisation de l'utilité du vendeur U_S a une seule solution σ à k donné, alors il existe un contrat à option (p, k) qui entraîne l'investissement optimal ; n'importe quel partage du surplus ex ante peut être réalisé</p> | <p>Proposition 6 :</p> <p>S'il existe un niveau de transfert q qui entraîne le surinvestissement et si la maximisation de l'utilité du vendeur U_S a une seule solution σ à k donné, alors il existe un contrat à option (p, k, q) qui entraîne l'investissement optimal ; n'importe quel partage du surplus ex ante peut être réalisé</p> |
| First best sans renégociation | <p>Proposition 3 :</p> <p>Si le transfert s'effectue avec une probabilité 1 pour la réalisation des investissements optimaux, alors un contrat à option avec k maximal entraîne un investissement optimal sans renégociation.</p> | |
| | <p>Proposition 4 :</p> <p>Si le contrat initial rend les prix contingents du coût de production, alors l'investissement optimal est atteint pour un contrat qui fixe k égal au coût de production espéré $c(\omega, \sigma)$</p> | |

Tableau 75. : Résultats du modèle de (Nöldeke and Schmidt 1995)

2. 3. 3. Le choix de la quantité échangée dans le modèle de Aghion, Dewatripont et Rey

Dans le modèle de (Aghion, Dewatripont et al. 1994), les deux parties peuvent imposer à tout moment l'option par défaut, qui définit une quantité q et un prix de transfert p . La renégociation est modélisée par un échange de messages espacés par un intervalle de temps fixe. Le jeu est enrichi d'un jeu de révélation sur l'état du monde et les investissements réalisés. Le pouvoir récepteur est alloué à une partie qui se voit proposer une option par défaut très attractive, et appliquer des pénalités selon la durée de la renégociation, de sorte qu'elle a intérêt à accepter l'offre de renégociation de la seconde partie (Cf. 1. 1. 2.).

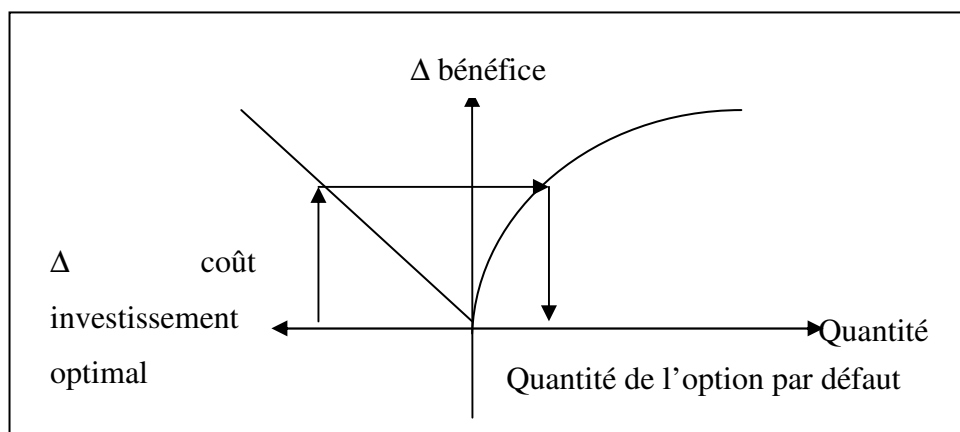


Figure 53. : Choix de la quantité échangée par défaut dans le modèle de (Aghion, Dewatripont et al. 1994)

L'option par défaut est déterminée en fonction du rendement de la quantité échangée sur l'investissement de la partie réceptrice. Plus la quantité échangée est importante, plus l'investissement est rentabilisé. Ce qui est pris en compte, c'est le différentiel entre le coût fixe que représente l'investissement, et le bénéfice variable qui résulte de la quantité échangée.

Une fois calculé l'investissement optimal (qui induit le surplus maximal), il suffit de choisir la quantité échangée pour laquelle l'augmentation espérée du bénéfice de la partie réceptrice compense exactement le coût marginal de l'investissement. Cela crée une situation d'indifférence. Le prix est ensuite choisi pour assurer l'utilité espérée maximale, pour créer une option par défaut très attractive.

Comme le rendement de l'investissement est décroissant, le choix d'une quantité donnée dissuade le sur-investissement. Comme c'est la partie réceptrice qui est bénéficiaire de la plus grande partie du surplus, cela dissuade le sous-investissement. Sachant l'investissement de la partie réceptrice optimal, la partie émettrice investit également optimalement (Proposition 3.1.). Notons que cela est valable également dans le cas où l'investissement de la partie réceptrice influence le bénéfice de la partie émettrice.

| | Neutralité au risque | Aversion au risque |
|-------------------|--|--|
| Partage des gains | <p>Avec investissement</p> <p>Proposition 2.1 :</p> <p>Si à la date de la transaction :</p> <p>(i) Les deux parties peuvent imposer l'option par défaut</p> <p>(ii) La partie réceptrice doit payer une pénalité après un délai donné</p> <p>il existe une pénalité minimale à partir de laquelle la renégociation est efficace ex-post et l'utilité de la partie réceptrice converge vers son utilité de réservation initiale quand le délai raccourcit</p> | <p>Sans investissement</p> <p>Proposition 4.1. : optimalité si</p> <p>Les parties annoncent l'état du monde ;</p> <p>Si égalité, départ renégociation du first-best</p> <p>Sinon, le pouvoir de négociation est alloué à la partie optimiste ; départ renégociation $q=0$ et la partie pessimiste obtient son utilité de réservation.</p> |
| First best | <p>Proposition 3.1. : optimalité</p> <p>Si la quantité échangée est fixée de telle sorte que l'espérance du bénéfice de la partie réceptrice varie à la même vitesse que le coût de son investissement optimal et le prix par défaut de façon à lui donner son utilité espérée maximale</p> | <p>Proposition 5.1. : Optimalité</p> <p>Si une légère différence dans l'état du monde entraîne une différence importante sur le coût et le bénéfice quand la quantité augmente ;</p> <p>Si le coût et le bénéfice deviennent infinis quand la quantité échangée augmente ;</p> <p>Alors il existe une forme de contrat contingent des annonces des parties sur les investissements, qui implémente l'investissement optimal.</p> |

Tableau 76. : Résultats du modèle de (Aghion, Dewatripont et al. 1994)

2. 4. La réduction de l'incertitude

2. 4. 1. L'aversion au risque dans le modèle de Chung

Dans cet univers incertain, les auteurs étudient également le cas où l'une ou l'autre partie ne prend strictement aucun risque (*risk adverse*). Connaître des probabilités de réalisation du futur n'est alors d'aucun secours.

Dans le cas où une seule partie est neutre au risque, (Chung 1991), (Aghion, Dewatripont et al. 1994) et (De Fraja 1999) lui allouent dans leurs modèles le pouvoir de marchandage. La partie réceptrice, sensible au risque, reçoit un paiement minimal qui lui assure une utilité constante. Deux cas se présentent :

- ♦ Si les coûts de production – respectivement l'acceptabilité à payer – de la partie réceptrice sont indépendants de l'état du monde, l'utilité de réserve lui est assurée par le choix de l'option par défaut pour qu'elle investisse optimalement ;
- ♦ Si les coûts de production – respectivement l'acceptabilité à payer – de la partie réceptrice sont indépendants de son investissement, de toutes façons elle n'investit pas. La partie émettrice assure à la partie réceptrice son utilité de réservation par un paiement par défaut et investit pour obtenir le surplus maximal.

Dans le cas où les deux contractants sont sensibles au risque, il y a un conflit d'intérêts. Maximiser le surplus nécessite d'assurer à la partie adverse son utilité de réservation pour assurer l'investissement optimal. Limiter le risque suppose de payer la partie adverse au plus bas pour limiter le risque. Il n'y a généralement pas d'investissements optimaux.

| | Neutralité au risque des deux parties | Une partie neutre au risque, une partie sensible au risque | Aversion au risque des deux parties |
|------------------------|---|--|---|
| Sans investissement | | Optimalité si le pouvoir de décision est alloué à la partie neutre au risque | Pas d'optimalité |
| Avec investissement | Proposition 1 : Optimalité | Proposition 2 : Optimalité Si le bénéfice de la partie sensible au risque est indépendant : 1. de l'état du monde ; 2. de son investissement | |

Tableau 77. : Résultats du modèle de (Chung 1991)

2. 4. 2. Les atouts d'une connaissance préalable des investissements

La séquentialité des investissements dans le modèle de de Fraja

Un autre moyen de réduire le risque et l'incertitude est de réaliser les investissements l'un après l'autre. Les investissements sont observables par les deux parties ; une variable connue se trouve donc fixée avant la réalisation du second investissement.

Dans le modèle de (De Fraja 1999), le premier investisseur se voit allouer le pouvoir émetteur pour la signature du contrat initial, **après la réalisation de son investissement**. Il fait au second investisseur une proposition à prendre ou à laisser, qui comprend une quantité échangée à un prix marginal k .

Une fois le second investissement, puis l'état du monde réalisés, le pouvoir de marchandage est symétrique et la renégociation prend la forme d'un échange de messages, éventuellement montrés à un tiers en cas de différend. Nous avons vu (Cf. Tableau 70. :) que dans ce cas, le partage du surplus se fait en fonction des variations des bénéfices respectifs du vendeur et de l'acheteur. La partie la plus intéressée par la négociation dédommage l'autre de la perte subie par rapport au prix de transfert initial k . C'est le premier investisseur qui choisit la valeur de ce prix initial et bénéficie de la plus grande part du surplus.

L'optimalité des investissements repose sur la connaissance commune du premier investissement et du partage du surplus. Le second investisseur, au moment de réaliser son investissement, connaît l'investissement du premier investisseur ; il a accepté son offre. Il réalise l'investissement optimal contingent de ces données, qui est supposé unique. Anticipant ce fait, le premier investisseur, qui est le principal bénéficiaire du surplus total, réalise l'investissement optimal et fait une offre qui garantit au second investisseur son utilité de réservation.

| | Investissements simultanés | Investissements séquentiels |
|--------------------|---|--|
| Partage du surplus | <p>Proposition 1 :</p> <p>Dans le cas d'un contrat initial (q, k) sans messages vérifiables, le partage des gains se fait ainsi :</p> <p>(i) $\Delta v \geq 0$ et $\Delta c \geq 0$: (q^*, k)</p> <p>(ii) $\Delta v \geq 0$ et $\Delta c > 0$: $(q^*, k + \Delta c)$</p> <p>(iii) $\Delta v < 0$ et $\Delta c \leq 0$: $(q^*, k + \Delta v)$</p> <p>(Cf. Tableau 71. :)</p> | |
| First-best | Neutralité au risque | |
| | <p>Proposition 2 :</p> <p>Si les investissements sont choisis simultanément après la signature du contrat, une condition nécessaire à l'optimalité est l'absence d'externalité croisée de l'investissement d'une partie sur le bénéfice de l'autre</p> | <p>Proposition 3 :</p> <p>Le seul équilibre parfait au contrat avec investissements séquentiels et pouvoir de négociation au premier investisseur est le choix des investissements optimaux</p> |
| | | <p>Aversion au risque</p> <p>Proposition 4 :</p> <p>4.1. : Si le premier investisseur est neutre au risque, les investissements optimaux peuvent être atteints, quelle que soit l'attitude du second ;</p> <p>4.2. : Si les deux firmes ont de l'aversion pour le risque, les investissements optimaux ne peuvent être réalisés.</p> |

Tableau 78. : Résultats du modèle de (De Fraja 1999)

La contractualisation des investissements, une solution au sous-investissement dans les délégations de service public ?

Cette hypothèse de travail est la plus opérationnelle pour les services délégués d'eau et d'assainissement. Certes, les investissements sont étalés sur toute la durée du contrat, et la séquentialité introduite par de Fraja ne peut donc être respectée à la lettre. Mais le travail sur les investissements, même prévisionnels, en amont de la signature du contrat, puis de chaque avenant, est de toute évidence de source à réduire les dissensions.

Les programmes de travaux du délégataire

Jusqu'ici, le travail de planification des investissements s'est surtout focalisé sur les investissements du délégataire. C'est la compétence du délégataire qui est mise en avant dans la construction des programmes de renouvellement. Il est encore fait peu de part aux divergences d'appréciation dans les choix de renouvellement entre une entreprise présente sur une durée finie et une collectivité présente sur le long terme (Cf. Chapitre 4. 2. 3.).

Ce sont surtout les aspects financiers (retour sur recettes perçues) qui font l'enjeu du contrôle de ces programmes. Cela se traduit par l'inscription dans le contrat et le contrôle par la collectivité des programmes prévisionnels de renouvellement. On les retrouve dès 2000 dans le contrat Service Public 2000 (Cf. Chapitre 5. 1. 2.), et depuis 2006 dans les nouvelles obligations légales introduites par la Loi sur l'eau et les milieux aquatiques N°2006-1772 du 30 décembre 2006.

« Lorsque le contrat de délégation d'un service public d'eau et d'assainissement met à la charge du délégataire des renouvellements et des grosses réparations à caractère patrimonial, un programme prévisionnel de travaux lui est annexé. Ce programme comporte une estimation des dépenses. Le délégataire rend compte chaque année de son exécution. » Article L. 2224-11-3 du CGCT.

« Le contrat [...] impose au délégataire [...] le versement au budget de l'eau potable ou de l'assainissement du délégant d'une somme correspondant au montant des travaux stipulé au programme prévisionnel [...] et non exécutés. » Article L. 2224-11-4 du CGCT.

Un nouveau champ : les travaux à la charge de la collectivité

Quant aux investissements relevant de la collectivité, ils ne font aujourd'hui l'objet que de peu de planification, sans même évoquer une contractualisation. Pourtant, dans le contexte d'interaction technique des services, une bonne connaissance des projets de la collectivité sur la durée du contrat serait de nature à considérablement modifier les négociations techniques, les engagements et les décisions d'entretien du délégataire.

Au demeurant, des outils sont en place, comme les diagnostics de réseaux d'assainissement, qui pourraient être mobilisés pour la mise en place de programmes de travaux dans les services. Pour l'eau potable, seule la définition des zones de desserte est une obligation, définie dans la Loi sur l'eau du 30 décembre 2006 (Article L 2224-7-1 du CGCT).

La programmation des travaux sur réseaux pourrait d'ailleurs être l'occasion de coordonner les opérations relatives aux différents réseaux de service public, nonobstant le cloisonnement des services (Cf. Chapitre 10. 2. 1.). Les collectivités s'appuient en effet sur un conseil à dominante technique (Agences de l'eau, DDAF – Cf. Chapitre 10. 2. 1.), qui favorise la vision sectorielle et technique sur des enjeux plus globaux. C'est un premier point sur lequel un arbitrage réel serait bienvenu. A l'échelle du service, entre collectivité et délégataire, mais aussi à un niveau plus de réflexion plus global, la planification concertée des investissements dépasse la simplification de la marche du service (Cf. Chapitre 10. 2. 3.).

Conclusion de la partie 2

Ainsi, les contrats de délégation sont clairement dans le champ particulier des contrats que l'incertitude du contexte rend nécessairement incomplets, et qui sont soumis à renégociation régulière. La théorie ne nous permet pas de trancher sur le bien-fondé des renégociations : selon leur issue et la répartition du surplus social entre les parties qui en découle, elles constituent des incitations soit négatives, soit positives au bon investissement pour les services.

Un premier tour d'horizon nous permet, à l'appui des modèles économiques, de faire trois séries de recommandations pour améliorer l'optimalité du contrat de délégation :

- ♦ *Limiter les freins à la rupture du contrat pour la collectivité, en réglant les aspects pratiques de la transmission du service, en limitant les indemnités de résiliation, en cherchant des alternatives rapides pour la continuité du service ;*
- ♦ *Développer les références en termes de prestations, de coûts associés, de tarifs, et la veille juridique à destination des collectivités ;*
- ♦ *Planifier davantage les investissements du service, y compris les investissements à la charge de la collectivité.*

Il reste clair cependant que la rédaction du contrat seul, dans le cas des services délégués d'eau et d'assainissement, ne suffit pas à assurer à elle seule le rapport qualité-prix attendu dans les services. Les modèles ne nous proposent pas de contrat totalement adaptable au contexte particulier de la délégation.

**Partie 3 : Des relations
contractuelles
différenciées par la
compétence**

Nous avons vu, dans les chapitres 6 et 7, que la répartition du surplus social et la renégociation étaient des problématiques rencontrées non seulement par les contrats de délégation, mais par tous les contrats impliquant des investissements dans un contexte d'incertitude. La renégociation peut être vue comme un problème du fait des coûts de transaction engagés, de la place potentielle qu'elle laisse à l'appropriation unilatérale du surplus social par le partenaire le mieux informé, en l'occurrence le délégataire. Mais elle peut aussi constituer le plus puissant des moteurs du contrats en créant une incitation à l'implication des parties dans le contrat si les conditions d'une issue satisfaisante pour les deux parties sont réunies.

Il est donc probable que les contrats de délégation recouvrent ces deux situations contrastées, entre lesquelles nous n'avons pu trancher jusqu'ici. En effet, nous avons vu précédemment que la rédaction du contrat seule ne suffisait pas à créer ces conditions dans la réalité. C'est pourquoi nous nous intéressons dans cette partie aux facteurs non contractuels de la négociation. Les conditions organisationnelles de négociation peuvent se révéler fort différentes d'une collectivité à l'autre, et entraîner des évolutions fort différentes elles-aussi, même avec un contrat identique. Cela revient à faire le pari que les facteurs organisationnels favorables à une renégociation équilibrée sont également les facteurs favorables à l'optimalité du contrat, selon le syllogisme suivant :

- ♦ **Proposition 1 : une issue satisfaisante de la (re)négociation pour les deux parties favorise l'incitation dans le contrat ;**
- ♦ **Proposition 2 : des facteurs de négociation adéquats (facteurs contractuels et extra-contractuels) favorisent une issue satisfaisante de la négociation ;**
- ♦ **Proposition 3 : des facteurs de négociation adéquats favorisent l'incitation dans le contrat.**

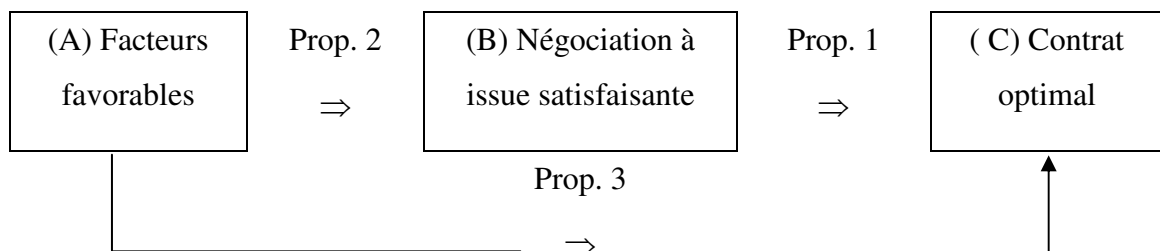


Figure 54. : Parcours logique testé

Pour vérifier cette implication, il suffirait logiquement de vérifier que lorsque les renégociations régulières du contrat entraînent un sous - investissement, les facteurs favorables à une renégociation efficace ne sont pas réunis. En pratique, nous avons recouru à une étude qui ne fait pas intervenir un panel significatif. Il ne s'agit pas d'une étude de corrélation, mais d'un outil d'exploration permettant d'interroger le bien-fondé de cette hypothèse, qu'il conviendrait de tester à plus grande échelle.

Nous nous sommes appuyés sur les travaux relatifs à la négociation pour inventorier les facteurs organisationnels d'une négociation équilibrée (chapitre 8). Nous avons ensuite croisé ces éléments avec le déroulement des contrats pour définir des relations contractuelles types dont le facteur limitant repose sur les compétences des collectivités locales et l'implication des élus (chapitre 9). Enfin, nous nous sommes interrogés sur les questions soulevées par l'introduction d'un modèle reposant principalement sur la négociation locale dans le système d'interactions complexes de la gestion de l'eau en France (chapitre 10).

Chapitre 8. Le contexte des négociations dans les délégations de service public locales

Dans ce chapitre, nous nous appuyons sur les modèles structurels des travaux sur la négociation (§ 1) pour décrire la négociation initiale et les renégociations dans les contrats de délégation d'eau et d'assainissement (§ 2), puis le déroulement des négociations (§ 3) et leur contexte plus global (§ 4).

1. Les modèles structurels de négociation

1. 1. La théorie des jeux et ses limites

Dans la théorie des jeux, la théorie précède l'observation. C'est l'axe de travail des modélisations économiques de la théorie des contrats incomplets. *Mais les théoriciens eux-mêmes apportent un bémol quant à la mobilisation de la théorie des jeux sur le terrain : « J'ai reçu une formation d'analyste de la décision et de théoricien des jeux. Ces disciplines m'ont-elles aidé dans ma négociation ? Etais-je correctement formé pour mon rôle de négociateur ou de directeur scientifique ? Probablement, mon analyse des problèmes que j'avais à traiter était-elle plus conceptuelle, du fait de ma formation et de ma profession, que si je n'avais pas reçu cette formation, mais je n'ai jamais réellement utilisé les techniques de la théorie des jeux – les concepts et les idées, oui, mais les techniques, non – dans mon rôle de négociateur et de directeur ».* (Raiffa, 1982 – d'après (Laurans 1997)).

En effet, les modèles doivent intégrer à l'avance un tel nombre de variables que les schémas d'incitation sont assez sophistiqués. Mais en situation incertaine, on constate le recours des acteurs réels à des dispositifs imparfaits, dont certains sont extra-contractuels, comme la supervision qui observe les comportements réels, les évalue et les sanctionne par opposition à un dispositif fixe (Brousseau 1996).

Privilégier la seule approche de la modélisation économique et de la théorie des jeux, c'eût été rencontrer les mêmes difficultés que lors de l'implémentation du contrat sur objectifs, sans apporter plus d'éclairage au contexte organisationnel en place. Nous avons donc choisi de recourir à un autre angle d'analyse.

1. 2. La synthèse des approches

Dans d'autres travaux sur la négociation, l'observation précède la formulation théorique. La difficulté est d'organiser ces approches inductives, basées sur des études de cas, en un cadre cohérent et unifié. Le dernier axe de travail théorique est un axe empirique, où on observe les comportements d'acteurs placés dans des situations artificielles de négociation (ou jeux) (Laurans 1997).

Il existe des théories globales qui mobilisent ces trois axes de recherche : théorie des jeux, observation, empirisme. Elles font appel à des approches sectorielles variées : mémorialistes, théorie des jeux, psychologie des sciences sociales, utilité, processus, pragmatisme, etc. Elles tâchent de hiérarchiser l'importance des facteurs en jeu dans la négociation. Les modèles globaux qualitatifs identifient à la fois les éléments de négociation et les relations qui les lient, et les quantifient par vérification statistique. D'autres modèles se focalisent sur certains aspects plus précis de la négociation : explications causales, structurelles, ou personnelles de l'évolution de la négociation (Faure, Mermet et al. 2000).

Le modèle de Kremenjuk (1991) est le modèle descriptif et explicatif de base de la négociation (Dupont 1994). Il reprend cinq grandes classes d'éléments en interaction :

- ◆ Les acteurs de la négociation (parties prenantes) (Qui ?) ;
- ◆ La structure, c'est-à-dire l'ensemble des contraintes (physiques, sociales, générées par le problème en jeu), à l'intérieur desquelles l'échange prend place (Quoi ?) ;
- ◆ Les stratégies, c'est-à-dire les orientations générales des actions utilisées par les acteurs pour atteindre leurs buts (Comment ?) ;
- ◆ Le processus, c'est-à-dire les concepts utilisés pour expliquer l'évolution de l'interaction, le déroulement de l'échange (Pourquoi ?) ;
- ◆ Le résultat, c'est-à-dire les critères de succès et d'échec, les gains, l'innovation dans les solutions, etc. (Dans quel but ?).

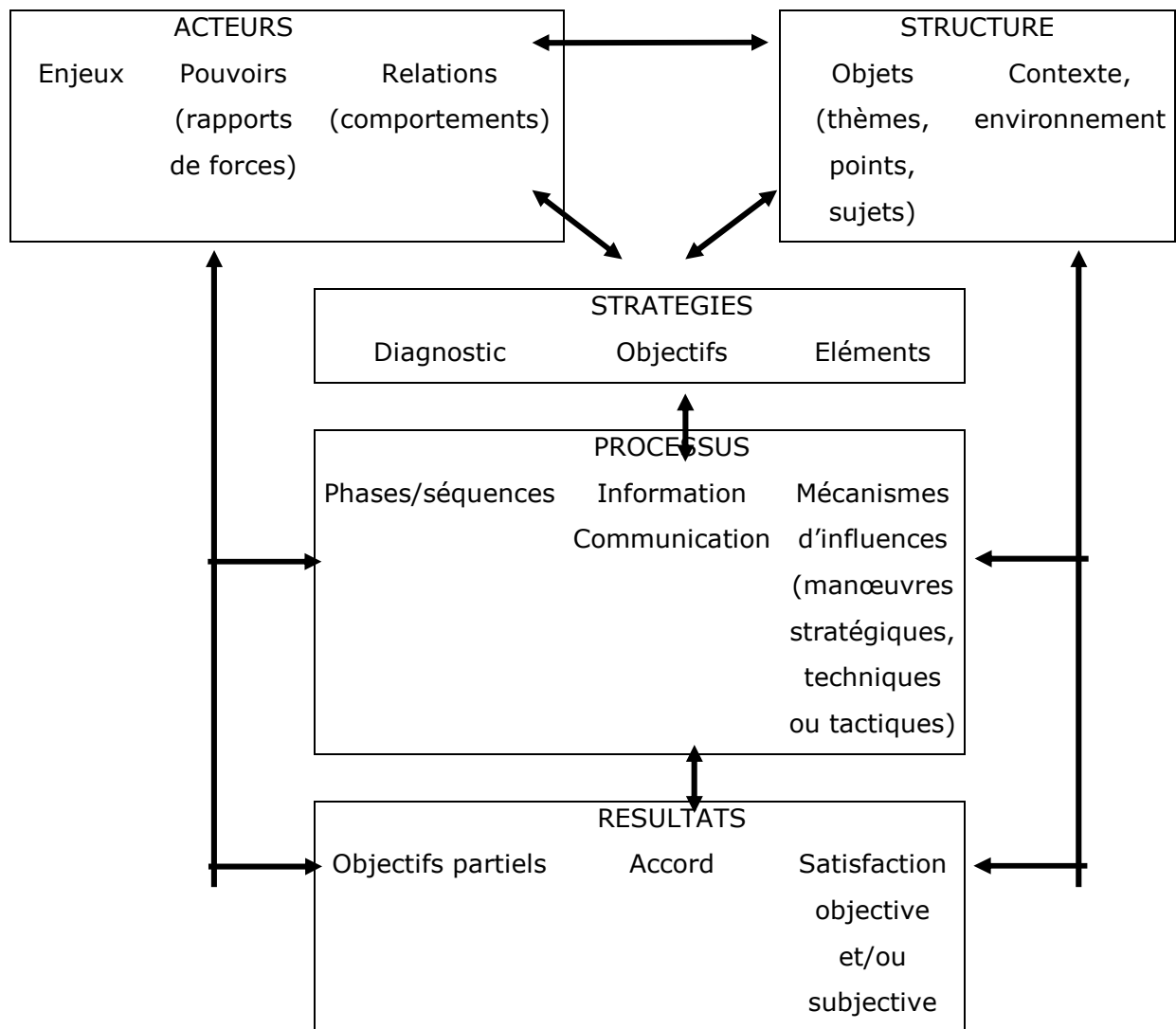


Figure 55. : Modèle de Kremenjuk (1991) , (Dupont 1994)

| Approche | Centres d'intérêt | Thème mobilisé |
|---------------------|--|---|
| Structurale | Répartition du pouvoir : Quantité de ressources mobilisables Mobilisation effective des ressources Droit de veto, médiateur, phases de la négociation | Acteurs Structure (Processus) (Résultat) |
| Processuelle | Les variables décisives sont : Stratégiques : combinaison de choix stratégiques Apprentissage : dynamique adaptative Psychologique : conduite des acteurs | Stratégie Processus |
| Réactive | Tension entre l'obtention d'un accord et la réalisation d'un objectif. La connaissance des gains et des pertes de l'autre amène un résultat conjoint plus élevé. | Stratégie Processus Résultats |

Tableau 79. : Centre d'intérêts dans la recherche en négociation

1. 3. Le choix des modèles structurels globaux pour l'analyse des services délégués

Par la suite, nous avons mobilisé les modèles structuraux pour établir une grille d'analyse des négociations et renégociations des contrats dans les services délégués d'eau et d'assainissement. Ce sont ces modèles qui nous semblaient les plus à même de permettre des comparaisons entre des contrats qui comptaient de nombreuses renégociations.

Dans l'étude, ce ne sont en effet pas les renégociations successives pour un même contrat qui sont observées, mais les différences entre contrats. Il ne s'agissait pas pour nous de juger de l'avancée individuelle de chaque négociation, mais bien de caractériser l'ensemble des facteurs extracontractuels de régulation du contrat, en mobilisant comme indices révélateurs les facteurs de négociation en place. Les conditions de négociation tout au long d'un même contrat sont supposées relativement constantes, ce qui constitue une hypothèse forte.

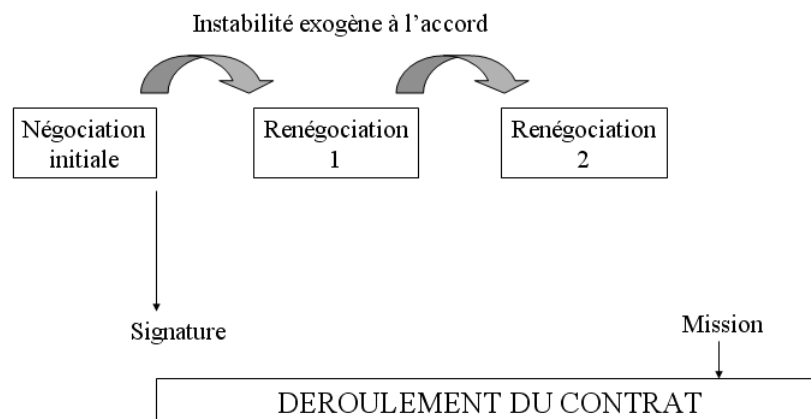


Figure 56. : Hypothèse de stabilité des conditions de négociation pendant le contrat

Nous nous sommes focalisées sur une approche structurale de trois classes d'éléments de la négociation : la structure et les variables d'organisation et d'information, les acteurs et les facteurs fondamentaux, les stratégies et buts recherchés. Le processus interne à chaque négociation n'est pas étudié en tant que tel, mais il est abordé pour l'éclairage qu'il donne des éléments de contexte.

2. Deux situations de négociation contrastées

2. 1. Les variables structurantes

Raiffa est le premier auteur qui décrit les situations de négociations ; il fait intervenir treize variables structurantes, réparties en trois groupes (Laurans 1997) : la structure de l'interaction, son contexte, les contraintes du déroulement de la négociation.

| Structure de l'interaction | Contexte | Contraintes de processus |
|---|--|---|
| Nombre de parties en présence Nombre d'enjeux de la négociation Négociation répétée ou unique | Variables déterminantes et discrètes : Parties monolithiques (existence de mandants ?) Accord nécessaire Engagements garantis par la loi ou la confiance Nécessité d'une ratification | Recours à une tierce personne Contraintes de temps ou de coûts liés au temps Négociation publique ou privée |
| | Variables circonstancielle et continues : Normes sociales (culture) Liens avec d'autres enjeux (conscients ou inconscients) Menaces et pressions | |

Tableau 80. : Analyse des situations de négociation de Raiffa

La structure de l'interaction circonscrit les causes de la négociation. Raiffa⁹, en les combinant, étudie huit possibilités et y associe des exemples qui prouvent que les négociations à caractère unique (négociation « one shot » et/ou enjeu unique) sont les plus rares et correspondent à des négociations qui mettent fin à une situation.

♦ **Les variables de contexte** éclairent sur les besoins, les capacités, le pouvoir et la rationalité des parties. C'est le caractère monolithique ou non des parties qui est le plus déterminant. Il a des impacts sur les autres variables ; la nécessité d'une ratification par exemple est liée à une négociation où un ou les négociateur(s) porte(nt) les intérêts d'une tierce personne. Par ailleurs, l'accord peut être une absolue nécessité, par exemple en vertu d'obligation légale, ou ne constituer qu'un enjeu de coordination. Nous avons vu combien la possibilité de mettre fin à l'accord est déterminante dans la négociation (Cf. Chapitre 7. 1. 3.).

♦ **Les contraintes de processus** regroupent pour leur part les conditions concrètes de déroulement de la négociation.

2. 2. Le contexte des contrats délégués

La grille de Raiffa nous permet de décrire les deux situations de négociation possibles pour un même contrat, et de cibler les facteurs invariants d'un contrat à l'autre. On distingue deux moments de négociation des contrats :

- ♦ La négociation initiale, qui aboutit à la signature du contrat ;
- ♦ La (ou les) renégociation(s) qui aboutissent généralement à la signature d'avenants – ou du moins dont l'avenant est l'indice écrit.

⁹ Synthèse d'après Laurans, Y. (1997). La modélisation économique de la coopération internationale pour le cas de l'effet de serre; de l'adaptation d'un modèle traditionnel à l'articulation des points de vue. Thèse de doctorat en sciences économiques. Paris, Paris I Panthéon-Sorbonne: 472 p.

| Variables de buts et d'organisation | | Négociation initiale | Renégociation |
|--|---|---|---|
| Structure de l'interaction | Nombre de parties en présence : | Deux parties | |
| | Nombre d'enjeux de la négociation | Signature du contrat | Amélioration et/ou modification du contrat |
| | Négociation répétée ou unique | Répétée par la succession des contrats dans le temps | Répétée selon les occurrences et par la succession des contrats dans le temps |
| Contexte Variables déterminantes et discrètes | Parties monolithiques (existence de mandants ?) | Signataire : exécutif Négociation : exécutif et/ou service(s) de la collectivité | |
| | Accord nécessaire | Alternative : régie ou concurrence | Oui |
| | Engagements garantis par la loi ou la confiance | Droit administratif et contrôle de légalité Droit commercial | |
| | Nécessité d'une ratification | Accord de vote : Assemblée délibérante Contrôle de légalité : Préfecture | |
| Contexte Variables circonstanciées et continues | Normes sociales (culture) | Une collectivité et une entreprise privée délégataire | |
| | Liens avec d'autres enjeux | Enjeux locaux | |
| | Menaces et pressions | Concurrence | |
| Contraintes de processus | Recours à une tierce personne | Eventuellement conseil | Eventuellement conseil Si désaccord fort : conciliateur |
| | Contraintes de temps ou de coûts liés au temps | Délais de la procédure Loi Sapin Fin avant fin du contrat précédent | |
| | Négociation publique ou privée | Publique | Privée |

Tableau 81. : Analyse des deux types de négociation avec la grille de Raiffa

2. 2. 1. Une négociation initiale fortement encadrée

On distingue trois périodes assez différentes dans l'encadrement légal de la signature initiale.

- ◆ Les contrats signés avant 1982 sont issus d'un cahier des charges obligatoire établi par l'administration d'Etat depuis les années cinquante et refondu en 1980. Un contrôle préfectoral a priori validait la conformité à ce cahier des charges. Cette période est intitulée dans l'enquête la délégation sous tutelle (contrats type), et concerne 8 contrats dans le panel.

- ◆ Les contrats signés entre 1982 et 1993, après les lois de décentralisation, sont rédigés par les collectivités, avec une grande liberté contractuelle théorique. En pratique, ils s'inspirent du cahier des charges type et présentent peu de variantes significatives. Le contrôle de légalité se fait a posteriori. Ces contrats représentent 22 contrats dans le panel.

- ◆ La même liberté sur le contenu du contrat vaut pour les contrats signés depuis 1993, soit 8 contrats dans le panel. La négociation suit par contre la procédure de publicité et de mise en concurrence mise en place par la Loi Sapin du 29 février 1993.

La procédure Loi Sapin comprend deux étapes : une première étape de publicité avec un appel à candidatures ; une seconde étape de mise en concurrence avec la remise par les entreprises d'offres basées sur un dossier de consultation.

Une commission d'ouverture des plis spécialement désignée est chargée d'arrêter la liste des candidats admis à présenter une offre et de porter un avis sur l'analyse des offres remises. L'assemblée délibérante se réunit en amont de la procédure pour débattre du principe de la délégation du service, et en aval pour valider le choix du délégataire et autoriser l'exécutif à signer le contrat. L'avis du comité technique paritaire (personnel de la collectivité) est requis, ainsi que celui de la commission consultative des services publics locaux dans les collectivités importantes.

Cette procédure présente deux différences par rapport à une procédure classique de marché public. Les services délégués se réfèrent au **principe d'intuitu personae** : un contrat qui lie deux parties pour une période et un enjeu aussi significatifs ne peut s'abstraire de la personnalité de ces parties. La procédure Loi Sapin prévoit une période de négociation de gré à gré avec les entreprises après la remise des offres.

Le code des marchés publics a subi au début des années 2000 plusieurs remaniements ; cette négociation de gré à gré est aujourd'hui étendue à certains types de marchés, mais ce n'était pas le cas au moment où les contrats étudiés ont été signés. Une assez grande liberté de choix est de plus offerte à l'exécutif ; il est admis que les critères classiques des marchés publics (qualité, prix, critères environnementaux, etc.), ne soient pas détaillés a priori, ou puissent être étendus sans justification dans le cas d'une délégation.

2. 2. 2. Les similitudes et différences entre contrat et avenant

Les conditions de négociation sont sensiblement différentes entre la négociation initiale et les renégociations. La durée des contrats reste du ressort des collectivités : les contrats de délégation sont remis en concurrence selon une périodicité moyenne de 10 à 12 ans. Les contrats comprennent parfois des clauses de renégociation quinquennale, en accord avec les contrats-type. Mais on constate que le rythme des renégociations réelles est indépendant des clauses contractuelles, il varie de 3 à 6 ans en moyenne.

Ces deux types de négociation sont encadrés par la loi, mais à des degrés différents. Seul le vote de par l'Assemblée délibérante vient rendre publique la négociation d'un avenant. Au contraire, pour la négociation initiale, la procédure est publique. La publicité de la procédure, sa durée circonscrite, la présence éventuelle de concurrence, font une différence notable en faveur de la collectivité. La menace de recourir à une procédure de négociation directe peut être employée pour inciter le délégataire à présenter la meilleure offre. L'article L. 1411-8 du Code Général des Collectivités Territoriales permet en effet à une collectivité, lorsque, après mise en concurrence, aucune offre n'est acceptée, d'avoir recours à une procédure de négociation directe avec une entreprise déterminée. Le recours à cette possibilité reste cependant assez rare et intervient dans un contexte de désaccord marqué.

Au moment de la signature du contrat, la collectivité a également d'autres alternatives : elle peut choisir un concurrent, ou décider du passage du service en régie jusqu'au bout de la procédure.

Lors des renégociations, les deux parties sont liées par leur engagement précédent. Les alternatives sont beaucoup plus réduites. La rupture du contrat fait partie des prérogatives de la puissance publique, en vertu du caractère de service public de l'eau et de l'assainissement. Mais la rupture du contrat a un coût important. En cas de rupture, la collectivité doit dédommager l'entreprise pour son manque à gagner, comme dans tout contrat commercial. Paradoxalement, plus le bénéfice de l'entreprise est importante, plus la collectivité devrait être encline à mettre fin à un contrat léonin, et plus le dédommagement est important. (Cf. Chapitre 7. 1. 3. 2.)

Le vote des contrats et avenants par l'Assemblée délibérante est parfois sujet à débats. Mais je n'ai pas connaissance de refus de l'Assemblée d'autoriser son représentant à signer un contrat ou un avenant. Le représentant de l'Assemblée s'appuie le plus souvent, il est vrai, sur une majorité. Par ailleurs, la Commission d'ouverture des plis et la Commission consultative des services publics locaux n'ont qu'une voix consultative, et n'interviennent pas pour la signature des avenants.

Contrats et avenants sont visés a posteriori par la Préfecture. Dans le respect strict du cadre légal, aucune modification de tarif supérieure à 5% ne pourrait être introduite en cours de contrat sans remise en cause du contrat initial ; le contrat devrait alors être remis en concurrence. Dans les faits, le contrôle de légalité est beaucoup plus présent sur les accords initiaux que sur les renégociations. Il porte sur les aspects formels de procédure, de respect de la publicité et de la concurrence plus que sur le contenu technico-économique du contrat. Les garanties en cours de contrat sont assez similaires à celles d'une cour de justice, à ceci près que c'est le tribunal administratif qui intervient en cas de litige, avec les procédures administratives d'usage. La majorité des litiges portent, comme le contrôle de légalité, sur le respect des procédures de mise en concurrence. Les litiges en cours de contrat semblent plus rares, et portent sur des situations fortement dégradées (Cf. (Pezon 2000)). Aussi il ne nous a pas semblé nécessaire de considérer la régulation par les tiers comme le mode principal de régulation.

Il n'est pas aisé de trancher entre ces deux situations de négociation, et ce parce qu'elles répondent à des enjeux différents. La négociation initiale, par son encadrement législatif, donne des marges de manœuvre plus importantes. Elle fait également intervenir davantage de tiers, par le biais des consultations obligatoires. La négociation des avenants est à la fois plus retreinte mais aussi plus souple, et il semble que ces conditions conviennent à un ajustement à la marge.

3. Le déroulement factuel des négociations

La structure de la négociation, la procédure et le contexte sont globalement stables d'un contrat à l'autre. Nous allons voir, au travers du panel étudié, que si le cadre général est invariant, les négociations sont assez différentes les unes des autres. Elles ont des enjeux variés, les acteurs de la collectivité sont plus ou moins impliqués, le délégataire est plus ou moins coopératif, le nombre de candidats concurrents plus ou moins important, etc. Ces éléments influencent le déroulement des négociations, et il n'est pas aisé d'isoler un facteur en particulier. Le retour d'expérience des consultants est alors précieux. Le déroulement des négociations n'est pas abordé d'un point de vue technique, afin de ne pas porter de jugement sur la valeur des négociateurs, en particulier chez Service Public 2000. Seuls les facteurs structurels de la négociation sont abordés.

3. 1. L'intervention de Service Public 2000 dans la négociation

Les missions qui ne font pas l'objet d'une négociation sont pour la plupart des missions de suivi, comme la rédaction des rapports du maire ou les missions d'inventaire. Les autres missions de l'association se déroulent en plusieurs temps, décrits ici dans leurs grandes lignes.

- ◆ La première étape consiste à recueillir les données.
- ◆ Une analyse critique est ensuite réalisée et donne lieu à un rapport présenté à la collectivité.

Ces deux premières étapes correspondent à une phase de pré-négociation selon Zartman.

Pré négociation.

Diagnostic sur la possibilité d'ouvrir une négociation.

Collecte d'info sur intérêts des parties, leurs perceptions sur le conflit, l'existence de précédents avec solution

Reconnaissance de l'existence d'opportunités de négociation ou création de celles-ci

Fixation de l'objet de la négociation et de ses modalités

Décision d'engager la négociation



Elaboration d'une formule d'accord.

Créativité appliquée

Définition commune des intérêts en jeu et du problème à l'origine de la négociation

Recensement et exploration des options

Etablissement de référents communs, définition d'un principe de justice

Echange de propositions

Tentatives d'ajustement, construction de packages

Etablissement conjoint d'une formule générale incluant des principes directeurs



Mise au point des détails.

Des principes à la réalisation

Transmission de signaux

Discussion sur les différents points en fonction de la mise en œuvre de la formule

Echange de concessions

Compromis partiels

Signature du contrat

Figure 57. : Modèle structuro processuel de Zartman

La mission peut ensuite déboucher sur une négociation entre les parties. Il arrive que la collectivité préfère mener seule les négociations ou choisisse un autre bureau d'étude après audit. Néanmoins, l'essentiel des missions débouche sur une négociation qui prend la forme d'une ou plusieurs réunions avec les parties intéressées. Une mission d'accompagnement à la négociation peut s'arrêter à différents stades (Cf. Figure 57. :), soit du fait d'une rupture de la négociation, soit du fait de l'arrêt de la mission avant la formulation des détails - voire avant la formule d'accord.

| Arrêt de l'assistance à négociation | Missions réalisées |
|-------------------------------------|--------------------|
| Pas d'assistance à négociation | 15 |
| Pré étude | 5 |
| Formule d'accord | 2 |
| Formulation des détails | 17 |
| Total | 39 |

Tableau 82. : Séquences de la négociation dans les missions

Tout l'enjeu du consultant consiste à accompagner la collectivité au-delà de l'élaboration de la formule d'accord. Souvent chez les entreprises délégataires, la formule d'accord est gérée au niveau local, mais la mise au point des détails fait l'objet d'allers et retours avec des services mutualisés plus experts (services financiers, juridiques, etc.) La mise au point des détails peut amener à des résultats qui s'écartent sensiblement de l'esprit de l'accord de principe. Les détails font donc intégralement partie de la négociation, au même titre que le calcul des marges de manœuvre lors de la prénégociation.

3. 2. Le déroulement des négociations

3. 2. 1. L'image de la danse de la négociation

Le début du processus de négociation stricto sensu correspond à l'annonce par chaque partie des premières positions (ou enchères de départ). Les négociateurs modifient leurs positions de départ par paliers pour trouver un accord dans une plage de négociation qu'ils n'identifient pas totalement. C'est ce que Raiffa qualifie de « danse de la négociation » ou de tâtonnement - le modèle type en est le marchandage avec des concessions mutuelles réciproques et progressives.

Pour les procédures Loi Sapin, un cahier des charges très précis est établi dans le dossier de consultation des entreprises. Dans le cas des services étudiés en cours de contrat, une partie des résultats d'audit est communiquée à l'entreprise, ce qui entame le cas échéant un cycle de négociations. Les constats font état de la situation souhaitée par la collectivité ; ils font aussi office d'arguments de négociation par la suite.

Dans les négociations observées, le nombre de réunions de négociation ne dépasse généralement pas trois tours : c'est le cas pour 16 missions concernées par une négociation sur un total de 24. Un seul tour de négociation est relativement rare. C'est le cas dans 3 missions du panel seulement : il s'agit de missions de suivi d'exercice en cours de contrat, où l'enjeu est moins important que lors d'une mise en concurrence. Pour 4 missions, 5 à 6 réunions ont été nécessaires : dans un cas, il s'agissait d'une commission de conciliation où il est normal d'avoir plusieurs réunions ; pour deux autres missions, cela tient à l'absence de délai donné par la collectivité qui a manqué de fermeté ; dans le dernier cas, la position de la collectivité était très ferme mais l'absence de concurrence et les exigences du candidat unique ont multiplié les rencontres. Enfin, l'information n'est pas disponible dans 4 cas.

3. 2. 2. Le modèle des concessions

Le mécanisme de déroulement proposé par les approches processuelles de la négociation est le mécanisme des concessions, avec deux modèles types. Dans le modèle de réciprocité, les deux parties se rapprochent par des concessions mutuelles d'un compromis équilibré – elles « coupent la poire en deux ». Dans le modèle d'exploitation, la négociation aboutit à la position de départ d'une seule des deux parties, la seconde partie faisant toutes les concessions. On est beaucoup plus proche de l'appropriation totale de la rente par une seule partie.

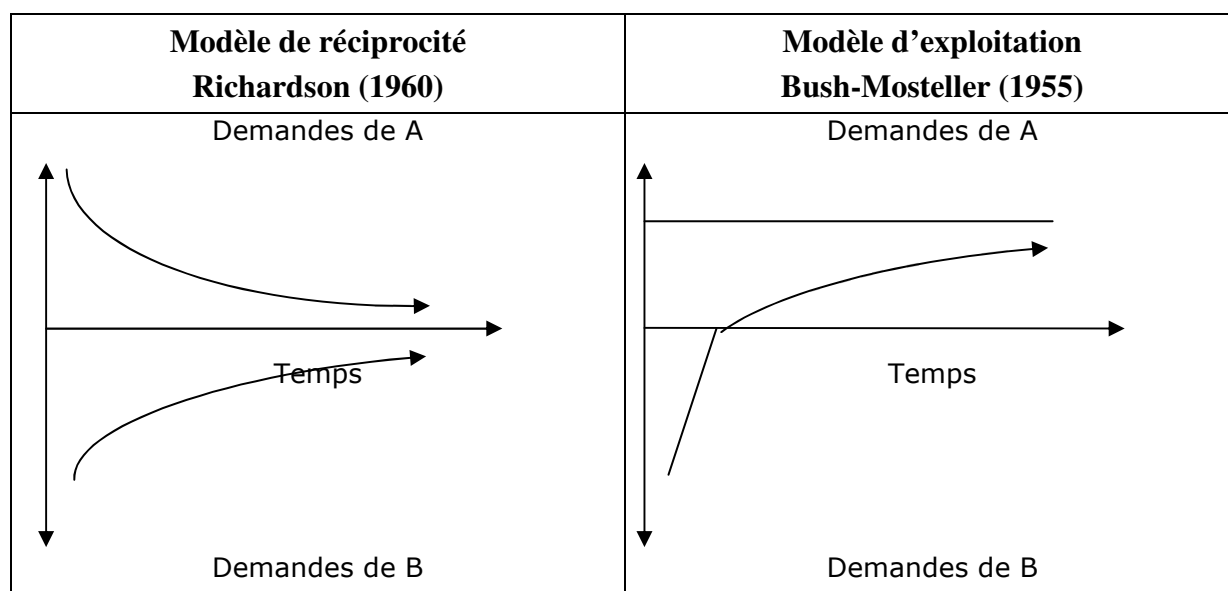


Figure 58. : Modèles théoriques des concessions

Dans le cas d'une négociation initiale, le niveau de performance du service est défini dès l'amont. En cours de contrat, l'audit préalable de services apporte des arguments de négociation en faveur de la collectivité, plus rarement en faveur du délégataire. En négociation, cela incite à avoir des exigences élevées dès le départ, quitte à les revoir au cours des négociations. Les négociations étudiées se situent la plupart du temps dans un modèle de réciprocité, sauf en présence de concurrence initiale où la collectivité peut se permettre de camper sur ses positions de départ. Il ne semble pas y avoir un impact marqué de l'utilisation d'une méthode de diagnostic ou d'une autre sur le résultat de la négociation.

| | Résultat de la négociation | | | | | |
|--------------------------|----------------------------|------------------|------------|-----|----|-------|
| Méthode utilisée | Satisfaisant | Non satisfaisant | Sans suite | NSP | SO | Total |
| Reconstitution des coûts | 6 | 4 | | 5 | 7 | 22 |
| Audit | 5 | 2 | 2 | 1 | 7 | 17 |
| Total | 11 | 6 | 2 | 6 | 14 | 39 |

Tableau 83. : Résultat subjectif de la négociation

3. 3. Une appréciation unilatérale des résultats des négociations étudiées

3. 3. 1. L'utilité des usagers du service comme critère d'évaluation

Les négociations étudiées du panel se sont soldées par la signature du contrat initial dans 12 procédures Loi Sapin. Les autres négociations étudiées ont abouti à un nouvel avenant (dans 4 cas), une formule d'accord (2 cas), un retour en régie (2 cas), un arrangement entre la collectivité et le délégataire hors avenant (2 cas), une résiliation de contrat (1 cas). Dans 2 cas sur 17, la négociation est sans suite.

Le processus de négociation peut de fait déboucher sur un grand nombre d'accords possibles. En fait, les enjeux sont multiples et les accords possèdent des significations différentes en termes de gains pour les parties. L'objectif peut être multicritère ; il tient également compte du coût de la transaction pour chaque partie. **Un accord correspond donc à des vecteurs de résultats identiques pour les parties, mais dont les gains sont différemment appréciés par chaque partie.**

On distingue ainsi le résultat, relatif à la forme de l'accord, ses dispositions et ses clauses, de son effet, qui renvoie à la traduction de ce résultat en une utilité individuelle pour chaque partie (Underdal, 1991).

Dans 5 cas étudiés, le résultat de la négociation est jugé peu satisfaisant par les consultants au regard des marges de manœuvres dégagées par leur diagnostic. Cela signifie que dans les 11 autres cas observés, l'issue de la négociation est suffisamment proche des attentes initiales de la collectivité, ou le déroulement de la négociation suffisamment coopératif, pour ne pas susciter de commentaires négatifs des consultants.

L'appréciation de résultat de la négociation porte ici une grande part de subjectivité. Cette appréciation est difficile pour plusieurs raisons : il n'est pas systématiquement chiffrable ; la collectivité n'a pas communiqué l'issue de la négociation ; la mission est sans suite ; enfin, il existe un biais dans la perception du consultant par rapport à la marge de manœuvre initiale qu'il a pu identifier. Le fait de demander aux seuls consultants une évaluation de ce résultat est un biais méthodologique important, mais correspond à une exigence de positionnement du chercheur. Il était en effet difficile de sembler remettre en cause le travail des consultants auprès des collectivités, ou encore pire auprès des délégataires, en leur demandant leur évaluation.

3. 3. 2. L'hypothèse de la stabilité de l'accord

L'efficacité de la négociation peut également être évaluée en termes de stabilité (Underdal, 1991). La stabilité s'évalue indirectement, par son opposé, c'est-à-dire les incitations à la défection. La stabilité est dite soit parfaite (aucun autre accord ne serait profitable aux acteurs), soit imparfaite (c'est la crainte de sanctions qui dissuade les acteurs de la défection). Dans ce dernier cas, des motifs de défection sont toujours présents : soit le résultat de l'accord est défavorable à une partie ; soit une partie avait mal perçu les conséquences de l'accord sur son utilité ; soit une partie perçoit sa défection comme rentable ; soit l'accord ne correspond pas à un certain niveau de satisfaction subjective d'une partie. Underdal classe les accords selon les deux dimensions complémentaires de la coopération et de la défection.

| | | Incitation à la défection | |
|------------------------------|-----|---------------------------|---------------------------|
| | | Non | Oui |
| Incitations à la coopération | Non | Stable | Instable |
| | Oui | Stable dynamique | Vide ou instable évolutif |

Tableau 84. : La stabilité d'un accord selon les incitations.

Nous avons basé notre travail sur une hypothèse de stabilité des négociations et des renégociations de contrats dans les services délégués d'eau et d'assainissement. C'est une hypothèse par défaut en ce qui concerne les négociations antérieures aux missions de l'association, en l'absence de détails : les accords conclus ont perduré.

Mais c'est une hypothèse qui porte des interrogations quant aux renégociations que nous avons pu observer. Dans nombre de cas, la renégociation s'est faite avec une perte d'utilité non négligeable pour l'entreprise délégataire. L'entreprise, dans les contrats de délégation, ne peut mettre fin au contrat unilatéralement. Sa seule possibilité de défection serait de ne pas participer à la remise en cause du contrat initial.

Dans le cas où les renégociations conduites étaient basées sur le constat d'irrégularités par rapport au contrat initial, la participation de l'entreprise aux négociations correspond à une logique de réparation, par crainte de sanctions sous la forme d'un recours au tribunal. La stabilité est imparfaite au sens d'Underdal, mais ne nous interroge pas plus avant.

Par contre, dans le cas où aucun manquement au contrat initial n'est constaté, la conclusion de l'accord questionne davantage. Il peut correspondre selon moi à trois hypothèses du point de vue de l'entreprise : la reconnaissance de facteurs conjoncturels qui influencent suffisamment l'équilibre de l'accord initial pour accepter de le revoir ; la perception d'un manquement personnel non pas au contrat, mais à une éthique de service public qui justifie de la révision d'un accord préalable disproportionné ; le souci de préserver une relation contractuelle, parfois au-delà du contrat en cours, voire la réputation de l'entreprise dans les cercles de collectivités. Cet effet réputationnel est un élément étudié actuellement dans les travaux sur la régulation générale du secteur (Cf. les travaux de Lorrain).

Ces trois hypothèses situent les contrats étudiés dans une stabilité dynamique ou une instabilité évolutive. La volonté de coopération existe, même en présence d'incitations à la défection. Les stratégies développées sont alors celles du compromis.

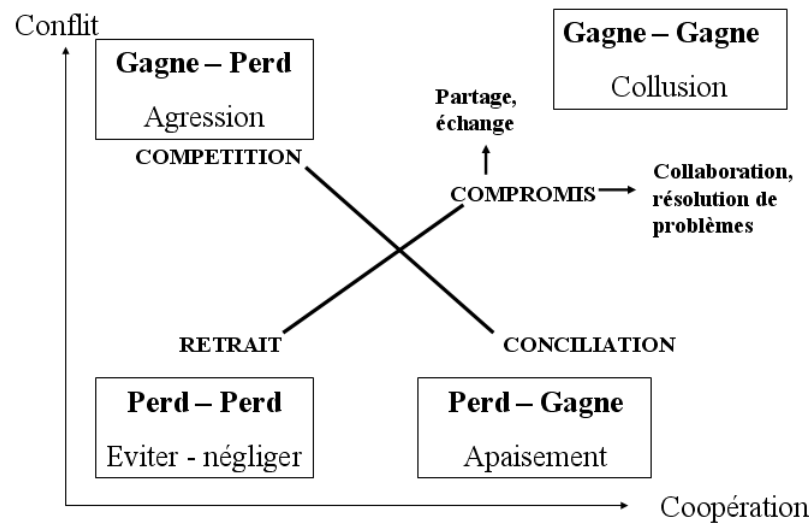


Figure 59. : Détermination de la stratégie en fonction de la coopération et du conflit.

3. 3. 3. Le cas particulier des procédures de négociation initiales

Les missions d'accompagnement des procédures Loi Sapin, parce qu'elles s'extraient de ce rapport de forces en cours de contrat, sont plus simples à évaluer.

Ces missions, dont l'objectif est la négociation d'un contrat qui serve au mieux les intérêts des usagers en terme de rapport qualité/prix, font l'objet de négociations poussées. Plusieurs éléments du cahier des charges sont âprement discutés et sont parfois éliminés dans la version finale, ce qui relativise les gains en terme de tarif. Les clauses qui définissent le partage de responsabilités, le système de garanties, le délai de reversement de la surtaxe, l'indexation de la rémunération sur un indice de performance et le montant des provisions pour renouvellement sont les principaux points de friction cités par les consultants (Cf. Chapitre 5. 1. 1.)

Malgré la procédure très réglementée qui encadre les mises en concurrence, les changements d'opérateur sont rares. 10 contrats sur le panel étudié sont reconduits avec la même entreprise, un seul avec une entreprise différente et 2 services passent en régie. L'hypothèse de « prime au sortant » est confirmée ici, comme dans des études plus grande ampleur (Cf. l'observatoire du Laboratoire de Gestion de l'eau et de l'assainissement de l'ENGREF). *La confiance entre la collectivité et son opérateur, la bonne connaissance initiale du service sont les critères de choix les plus importants.*

Par ailleurs, toutes les procédures n'ont pas la même intensité concurrentielle : un cas se démarque avec 5 candidats en compétition, ce qui a eu pour effet de diminuer les charges prévisionnelles présentées par le gagnant de 29 % par rapport à son offre initiale. Précisons qu'une étude de retour en régie avait été réalisée, ce qui a augmenté la pression concurrentielle dans la mesure où elle constitue la meilleure alternative à la conclusion d'un contrat. Le nombre de candidats est généralement plus réduit : 2 concurrents sont présents dans 5 procédures étudiées ; 3 concurrents sont présents dans 3 procédures étudiées. Enfin, il arrive qu'il n'y ait qu'un seul candidat, ce qui ne favorise pas la négociation ; c'est le cas dans 3 procédures étudiées. Pour ces trois missions, le résultat n'a pas été à la hauteur de la marge de manoeuvre identifiée.

Toutes les mises en concurrence permettent d'obtenir un gain de tarif sensible, à une exception près. Dans ce cas, l'audit préalable révèle que l'exploitation était déficitaire et qu'une hausse du tarif apparaissait justifiée.

Malgré la taille réduite de notre panel, ce résultat met en avant l'intérêt d'une mise en concurrence préalable pour l'obtention du contrat. Cette concurrence ex ante s'avère bénéfique, mais c'est le seul moment dans la vie du contrat où elle s'exprime. Par la suite, la collectivité s'appuie sur l'information transmise par le délégataire, sans que celui-ci soit soumis à la même pression concurrentielle. Le fait d'identifier dans certains cas des marges de manoeuvre aussi importantes lors d'un renouvellement de contrat est bien le signe d'un bénéfice du délégataire.

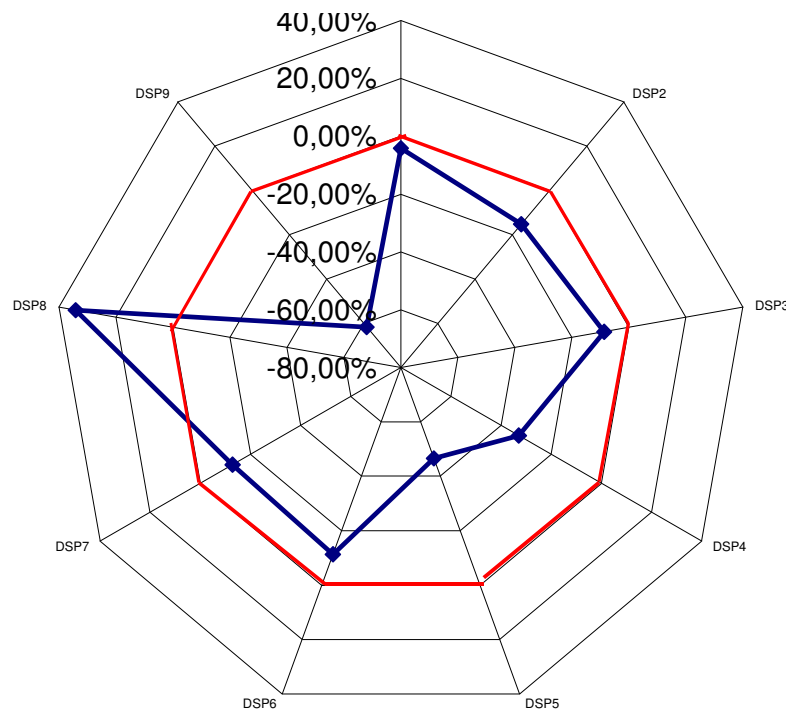


Figure 60. : Baisses de tarif en pourcentage après procédure de mise en concurrence

3. 3. 4. Les constats des consultants sur les négociations

Il semble ainsi que les retours individuels sur les négociations ne fassent qu'étayer les facteurs généraux d'organisation et d'information : importance de la concurrence, importance du partage de l'information.

Mais les entretiens qualitatifs avec les consultants de service Public 2000 permettent de modérer les conclusions ci-dessus en les replaçant dans une perspective plus large. *L'appréciation des consultants est indépendante de la forme de la négociation (négociation initiale ou renégociation) : la situation de négociation n'est pas seule à déterminer l'issue de la négociation.*

Tous sont unanimes sur le fait que l'implication et la fermeté du maire (ou du président dans le cas d'une structure intercommunale) sont des facteurs cruciaux du déroulement, mais également du résultat des négociations. Si l'exécutif s'impose dans le débat en donnant les lignes directrices à chaque candidat et en les faisant respecter, cela évite l'enlisement des débats.

Ces remarques qualitatives nous renvoient aux facteurs de négociation qui perdurent tout au long du contrat. Ce sont ces facteurs que nous cherchons à différencier pour étudier leur impact sur l'optimalité du contrat de délégation.

4. Les facteurs de la relation contractuelle

4. 1. Les facteurs fondamentaux de la négociation

4. 1. 1. L'identification des variables fondamentales

Dans les modèles énoncés ci-dessus, toutes les variables intégrées sont concourantes de la négociation. Sawyer et Guetzkow (1965), puis Druckman (1977), mettent en évidence deux types de variables (Dupont 1994) :

- ◆ **Des variables d'organisation et d'information**, dites simultanées à la négociation, que nous avons déjà inventoriées.

- ◆ Des variables causales dites antécédentes par rapport à la négociation. Il s'agit d'une part **des variables de but** recherchés – que nous avons déjà abordées avec l'explicitation du conflit dormant et des objectifs des parties ; et d'autre part **des variables fondamentales, c'est à dire propres aux négociateurs et aux relations internes aux équipes** - qui sont celles qui retiennent le plus notre attention ici.

Malgré les dénominations, il y a des éléments statiques et des éléments dynamiques dans les deux classes de variables. L'analyse des éléments structurels doit être revue en permanence.

La grille de Sawyer, Guetzow et Druckman nous permet d'identifier deux éléments déterminants de la négociation que nous n'avons pas encore détaillés.

- ◆ Le premier facteur est la complexité du service, support essentiel de la négociation. Notons que la complexité technique du service est un facteur économique pris en compte dans les critères de choix du mode de gestion.

Partie 3 : Des relations contractuelles différenciées par la compétence

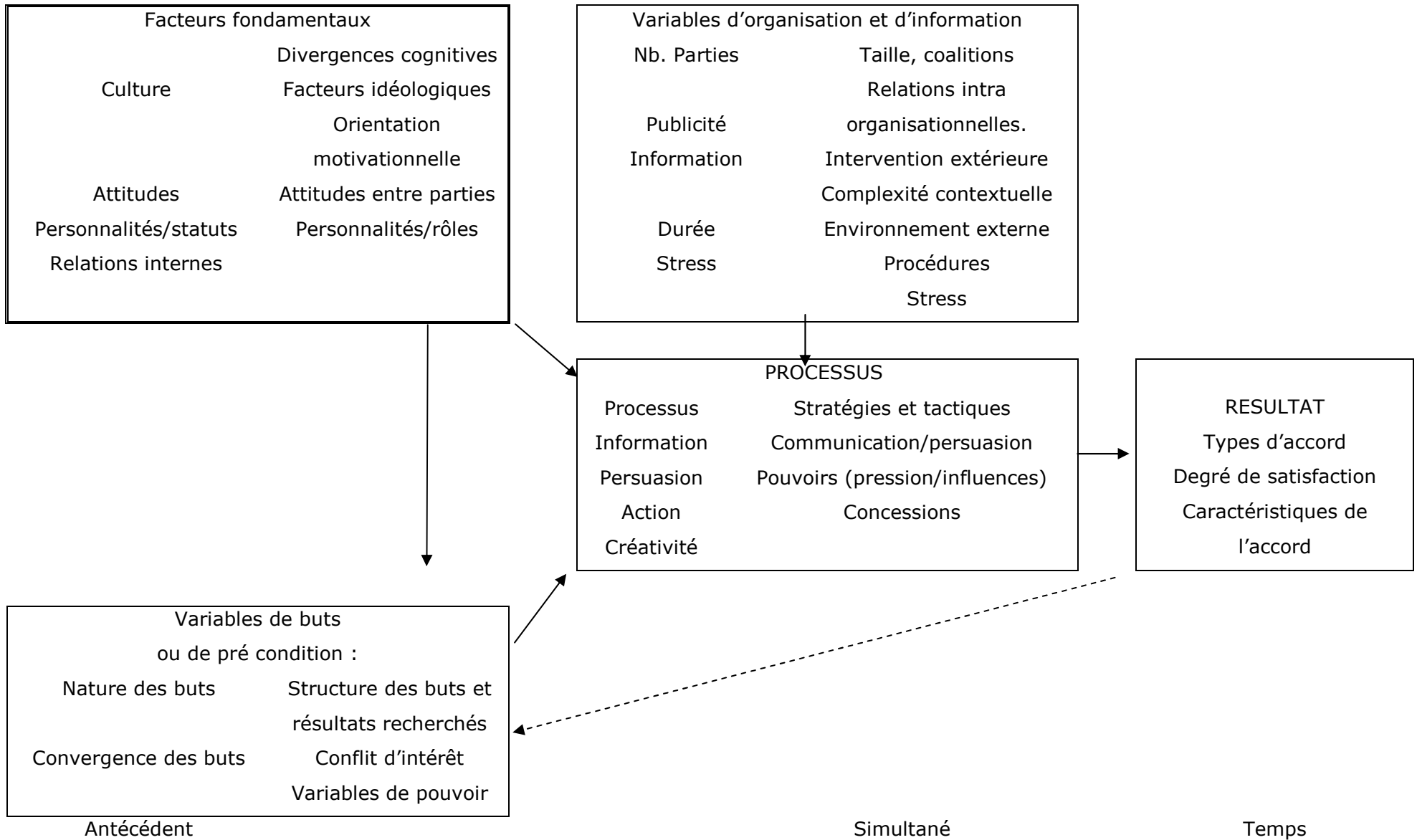


Tableau 85. : Modèle de Sawyer et Guetzkow (1965) enrichi par Druckman (1977)

♦ Le second facteur concerne **les acteurs en présence et leurs interrelations**.

Nous avons fait des hypothèses réductrices en décrivant les acteurs de la négociation.

Les entreprises délégataires sont considérées comme suffisamment homogènes entre elles et d'un endroit à l'autre pour ne pas nécessiter de description approfondie au cas par cas. Si le travail quotidien se situe au niveau des agences de terrain, les négociations commerciales font appel à des directions commerciales spécialisées placées à un niveau régional en général (Cf. Figure 32. : et Figure 66. :).

Les collectivités sont quant à elles décrites comme des entités apolitiques.

4. 1. 2. Les interdépendances entre variables

Il y a des liens évidents entre les variables de but et d'organisation déjà étudiés et les variables fondamentales que nous cherchons à cibler. *Ce qui nous intéresse ici, c'est de réinterroger les variables de but et d'organisation pour faire ressortir les caractéristiques des relations.*

Nous avons déjà inventorié les dimensions de la réussite d'une négociation (Cf. Chapitre 8. 3.) : la confiance, l'information, le rapport de forces entre la collectivité et le délégataire. Il s'agit de trois dimensions qui déterminent la stratégie. Ainsi, les grilles d'analyse proposées par les théoriciens reposent l'une sur l'axe confiance/rapport de forces (Faure, Mermet et al. 2000), l'autre sur l'axe confiance/connaissance. Nous cherchons désormais à cibler les facteurs relationnels qui révèlent la confiance, induisent la circulation de l'information, ou établissent un rapport de forces approprié.

| Confiance | Rapport de forces | Stratégie | Logique |
|-----------|-------------------|------------------------------|--------------|
| Elevée | Très favorable | Ouverture | Coopération |
| | Equilibré | Gagnant/Gagnant : symétrique | |
| | Très défavorable | Demande : sollicitation | |
| Faible | Favorable | Passage en force | Distribution |
| | Equilibré | Approche défensive | |
| | Défavorable | Marchandage : opportunisme | |

Tableau 86. : Détermination de la stratégie en fonction de la confiance et du pouvoir (Cathelineau, Négociateur gagnant, 1992).

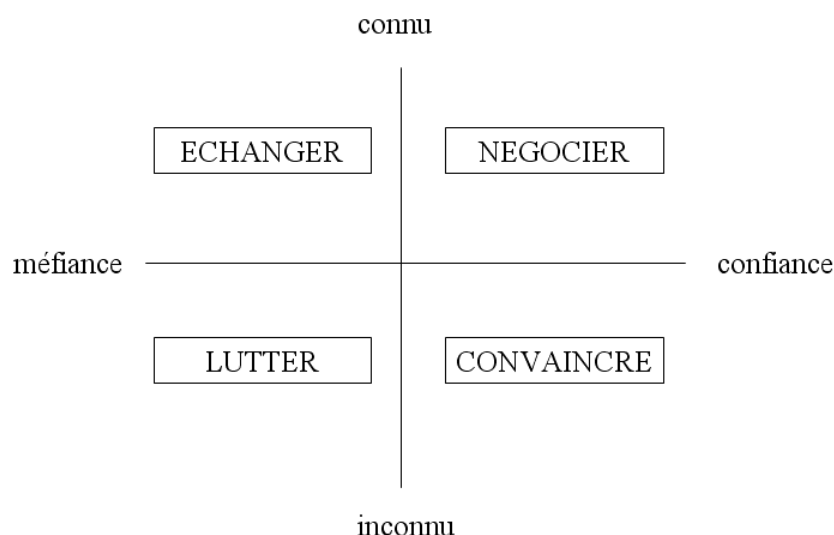


Figure 61. : Détermination de la stratégie en fonction de la confiance et de l'information

Par exemple, nous observons le rapport de forces non pas pour son impact sur la stratégie et partant, le déroulement de la négociation, mais en lien avec la taille de la collectivité, le partage de l'information, ou la concurrence présente. L'information n'est pas étudiée du point de vue de sa seule disponibilité, mais du point de vue de sa mobilisation effective par les acteurs.

| | Rapport de forces | Partage de l'information | Confiance |
|--------------------------------|-------------------|--------------------------|-----------|
| Implication, fermeté de l'élus | X | | |
| Coopération du délégataire | X | X | X |
| Concurrence | X | X | |
| Diagnostic | | X | |
| Prime au sortant | X | X | X |

Tableau 87. : Dimensions relationnelles de la négociation relevées dans les entretiens avec les consultants

4. 1. 3. Des notions abstraites aux indices concrets

La difficulté repose sur le passage des notions abstraites des modèles à des indices observables. Pour appréhender les relations entre la collectivité et le délégataire, nous avons exploré trois niveaux d'interaction, au moyen d'éléments concrets. Ils se situent à des échelles décisionnelles et temporelles différentes.

♦ **Le travail en commun** (quotidien). Il s'agit de la répartition des tâches du service entre collectivité et délégataire. Par définition dans les contrats d'affermage, la collectivité conserve la maîtrise des gros investissements et l'entreprise assure l'exploitation courante, le gros entretien et le renouvellement des installations. La définition assez lâche de ces tâches laisse place à toute une variété de modes d'organisation et d'interaction sur les travaux du service, les procédures d'urbanisme, l'accueil des usagers. *Ces tâches sont décrites, ainsi que les agents qui les réalisent, les moyens de coordination mis en place entre la collectivité et le délégataire, les outils techniques mobilisés.*

♦ **Le contrôle régulier** assuré par la collectivité et ses mandants sur l'activité du délégataire (annuel). Il s'agit cette fois du respect des obligations contractuelles, du suivi des éléments techniques et financiers du service, de la vulgarisation auprès des usagers. *Les rapports annuels du délégataire et de l'exécutif sont utilisés comme révélateurs de ce suivi.* Les collectivités sont interrogées sur le niveau de lecture des informations fournies par le délégataire, la critique qu'elles en font, les demandes complémentaires émises, les choix faits dans la rédaction du rapport de l'exécutif – ceci pour caractériser la mobilisation effective ou non de l'information.

♦ **Les « crises » de la relation contractuelle** (pluriannuel). « Crise » est entendu ici au sens large, au sens d'épreuve et de source de modification de la relation contractuelle. Ces crises peuvent dépendre de facteurs endogènes au service (croissance démographique, disparition d'une ressource en eau, etc.) ou exogène (nouvelle réglementation), ou reposer sur une mise au point de l'interaction entre les deux partenaires (désaccord, modification de la répartition des responsabilités, implications financières différentes, etc.) *Dans l'étude, la mission réalisée par l'association sert à évaluer subjectivement le climat des relations public privé.* Les événements marquants du service ont également été répertoriés, sans conclusion notoire.

| Facteurs | | Déclinaison | Traduction pratique |
|--|-----------------------|--|--|
| Facteurs fondamentaux | Culture | | Non approfondi |
| | Attitudes | Attitudes entre parties | Description du climat de travail entre collectivité et exploitant |
| | Personnalités/statuts | Personnalités/rôles | Description des collectivités (taille, statut, services impliqués) |
| | Relations internes | | Description des acteurs impliqués (acteurs, statuts, rôles) |
| Variables d'organisation et d'information | Nb. parties | Taille, coalitions, relations intra organisationnelles | Cf. la description des situations de négociation (Cf. Chapitre 8. 2.) |
| | Publicité | Intervention extérieure | Description des tiers impliqués : conseil public ou privé, présence d'une commission consultative des services publics locaux (usagers) – Cf. Chapitre 10. 2. 3. |
| | Information | Complexité contextuelle Environnement externe | Complexité du service (d'après l'appréciation des consultants) Degré de mobilisation de l'information légale annuelle |
| | Durée | Procédures | Cf. ci-dessus la description des situations de négociation |
| | Stress | Stress | Cf. ci-dessus le déroulement des négociations |
| | Nature des buts | Structure des buts et résultats recherchés | |
| Variables de buts ou de pré condition | Convergence des buts | Conflit d'intérêt | Cf. ci-dessus le résultat des diagnostics |
| | | Variables de pouvoir | Cf. ci-dessous |

Tableau 88. : Variables à étudier selon le modèle de Sawyer, Guetzow et Druckman

4. 2. L'organisation de la collectivité

4. 2. 1. La taille et le statut des collectivités du panel

Le statut des collectivités et implicitement leur taille ressortent comme des facteurs significatifs dans l'organisation des services d'eau. La plupart des collectivités du panel sont situées dans des espaces à dominante urbaine, mais de densité très variable. Nous les avons classées selon le critère d'urbanisme défini au sens de l'INSEE, qui repose sur la continuité de l'habitat. « Une unité urbaine est un ensemble d'une ou plusieurs communes dont le territoire est partiellement ou totalement couvert par une zone bâtie d'au moins 2000 habitants, et telle qu'aucune construction ne soit séparée de la plus proche de plus de 200 mètres. » Pour les intercommunalités, seule la population de la plus grande collectivité est retenue. Le recensement des populations des collectivités permet ainsi de discuter plus finement de l'effet taille et de l'effet statut des collectivités.

| | Caractère urbain des collectivités | | | | |
|---|------------------------------------|---|---|--|-------|
| | Catégorie 1 | Catégorie 2 | Catégorie 3 | Catégorie 4 | |
| Type collectivité (en 2003) | Zone rurale | Unité urbaine peu dense (entre 5000 et 10000 hab.) | Unité urbaine moyennement dense (entre 10000 et 15000 hab.) | Unité urbaine dense (supérieure à 20000 hab.) | Total |
| Commune | | 6 | 3 | 4 | 13 |
| Syndicat | | 4 | | 1 | 5 |
| Communauté de communes | 1 | 2 | | | 3 |
| Communauté d'agglomération | | | | 4 | 4 |
| Syndicat d'agglomération nouvelle | | | | 1 | 1 |
| Communauté urbaine | | | | 2 | 2 |
| Total | 1 | 12 | 3 | 12 | 28 |

Tableau 89. : Classement des collectivités par taille et densité

L'essentiel du panel se répartit en deux catégories : des unités urbaines peu denses (parfois situées dans des espaces à dominante rurale) et des unités urbaines denses, avec 3 communes de taille intermédiaire, qui comptent entre 10 000 et 15 000 habitants. En zone rurale, le panel comprend une communauté de communes composé de 16 communes de moins de 2 000 habitants chacune.

Le panel se compose à égalité de structures intercommunales et de communes. Les communes elles-mêmes sont plus ou moins denses, 6 d'entre elles sont composées de moins de 10 000 habitants. C'est dans les unités urbaines denses que l'on trouve des statuts de structures intercommunales plus élaborés que le syndicat, dans lequel les compétences et les moyens sont limités.

4. 2. 2. L'implication des élus

Les élus sont les responsables du service, mais leur implication est variable d'une collectivité à l'autre. C'est un paramètre qui mérite d'être noté, d'autant qu'il a été relevé spontanément par les consultants (Cf. 3. 3. 4.).

| Degré d'implication des élus | Type de collectivité | | | | | | Total |
|------------------------------|----------------------|----------|------------------------|----------------------------|----------|--------------------|-------|
| | Commune | Syndicat | Communauté de communes | Communauté d'agglomération | District | Communauté urbaine | |
| Intéressé et impliqué | 2 | 3 | 1 | | | 1* | 7 |
| Intéressé | 3 | 2 | | | 1+1* | 1* | 8 |
| Implication ponctuelle | 2 | | | | | | 2 |
| Faible sensibilisation | 1 | | | 1 | | | 2 |
| Pas d'implication politique | 1 | 1 | | | | | 2 |
| Donnée manquante | 2 | 1 | | | | | 3 |
| Total | 11 | 7 | 1 | 1 | 2 | 2 | 24 |

Note : "*" signifie qu'il existe un vice-président rattaché aux services d'eau.

Tableau 90. : Degré d'implication des élus dans le suivi du service

L'appréciation portée sur l'implication des élus est le fruit du croisement entre les appréciations subjectives de l'interlocuteur de la collectivité et du consultant de Service Public 2000 d'une part, et de la part prise par l'élus dans le travail quotidien et la « crise » analysée d'autre part. Il ne s'agit que d'une approche grossière, qui ne prend pas en compte l'appréciation de l'élus lui-même ni la hiérarchisation de l'ensemble de ses priorités à l'échelle de la collectivité.

On constate que sur la moitié du panel environ, les élus sont plutôt intéressés par le service. En revanche, les élus ne s'impliquent vraiment que dans 7 cas. Il n'y a pas de lien évident entre le statut des collectivités et le degré d'implication des élus. Une légère tendance se dessine toutefois, puisque l'on constate que l'intérêt et l'implication des élus sont plus marqués dans les collectivités de taille importante. (Ces résultats reflètent seulement des tendances, qu'il faudrait vérifier sur un panel plus large). Cela se manifeste de plusieurs manières :

- ◆ **Les élus impliqués et intéressés** sont ceux qui donnent une véritable orientation et une impulsion au service : en affichant la volonté de maîtriser le service tant sur les aspects techniques que financiers ; en s'impliquant dans la programmation des travaux ; en diffusant en assemblée délibérante le travail des services.
- ◆ **Les élus intéressés** sont ceux qui interagissent avec les services, sans donner d'orientation particulière. C'est le personnel qui gère concrètement le quotidien, mais les agents ressentent l'appui et l'intérêt des élus, ce qui les motive.
- ◆ D'autres élus s'impliquent **de manière plus conjoncturelle**, par exemple lors d'une procédure de délégation de service où les enjeux sont importants. Dans 2 communes, les interlocuteurs ont fait état de l'implication et de l'intégrité particulières du maire au moment des négociations, avec la volonté d'obtenir le meilleur résultat pour ses administrés, alors qu'il est absent dans le fonctionnement courant du service et se repose sur ses services, en raison du nombre d'autres priorités à gérer.
- ◆ D'autres élus enfin ne sont **pas sensibilisés** sur les questions d'eau ou d'assainissement et ne s'impliquent pas du tout, pour des raisons variées. Soit le service ne présente pas d'intérêt politique majeur, en particulier quand il fonctionne bien au quotidien, soit la collectivité gère d'autres priorités.

4. 2. 3. Les tâches et travaux assurés par la collectivité

A la question ouverte lors de l'entretien téléphonique : "comment s'organise le partage des responsabilités entre la collectivité et le délégataire au quotidien", les réponses sont variées. Nous constatons, par comparaison avec le contenu des contrats, que les tâches de la collectivité ne sont généralement pas décrites in extenso. C'est parfois par recoupements que nous avons dressé pour chaque collectivité une liste de tâches qui rassemble des activités d'ampleur très variable, du suivi de micro travaux à la prévision d'équipements, en passant par la gestion de la relation contractuelle.

La maîtrise d'ouvrage

Lors des entretiens, 11 collectivités sur 24 collectivités interrogées ont déclaré assurer **la maîtrise d'ouvrage** ; c'est le principe même de l'affermage que l'on devrait retrouver systématiquement. 16 collectivités assurent la programmation des travaux. Parmi elles, une seule collectivité indique qu'elle coordonne les interventions de tous les concessionnaires (EDF, GDF, France Télécom, etc.) au moins une fois par an pour synchroniser les travaux de voirie. Une collectivité assure elle-même l'interface avec les usagers.

Le suivi de l'affermage

Pour le suivi de l'affermage, la réactivité et le sens des priorités sont très différents d'une collectivité à l'autre et recoupent les moyens en personnel affectés au service. 4 collectivités mentionnent leurs interventions de contrôle de conformité des branchements. 3 collectivités seulement précisent qu'elles pratiquent un suivi technique des autres interventions du délégataire. 2 d'entre elles mentionnent le suivi de la bonne exécution du contrat, ce qui paraît peu à première lecture.

Ce descriptif est révélateur de la conception variée qu'ont les collectivités du suivi de l'affermage.

◆ *Pour certaines, le contrôle s'exerce tâche par tâche, selon une logique technique de respect des bonnes conditions d'utilisation des installations publiques. Dans ces collectivités, c'est souvent un technicien qui est en charge du suivi du service, avec une fonction de contrôleur de travaux.*

◆ *Pour d'autres collectivités, le suivi est un suivi à une échelle plus vaste et comprend la vérification de la conformité des activités et des travaux du délégataire avec ses obligations contractuelles, voire le suivi de leur coût de revient pour les usagers. C'est alors un cadre de niveau plus élevé qui s'en charge.*

Il y a à la fois un hiatus et une complémentarité forte entre ces deux modes de contrôle.

Dans les collectivités où l'équipe est réduite (petite commune, syndicat intercommunal), "on pare au plus pressé", "on joue le rôle de pompier", "on agit dans l'urgence", "on gère le quotidien" sont des commentaires qui reviennent à plusieurs reprises. Les collectivités insistent sur le fait que le contrôle de l'affermage n'est pas prioritaire dans ce contexte. Mais nous avons rencontré deux lignes de conduite différente.

◆ *Dans certaines collectivités, le contrôle ne s'impose pas par principe. La délégation consiste à confier le service à une entreprise en raison de son savoir-faire et ne requiert pas de contrôle. Dans ces collectivités, soit il n'existe pas de soupçon d'opportunisme de la part du délégataire, soit le bénéfice potentiel est accepté en raison du coût trop important que représente la mise en place d'un contrôle du délégataire.*

◆ *D'autres collectivités sont favorables à une meilleure interaction avec le délégataire dans l'intérêt de tous, mais se sentent dépassées ou limitées par la faiblesse de leurs moyens en personnel et en temps.*

4. 2. 4. Les moyens humains et matériels dédiés aux services d'eau et d'assainissement

La grande question d'organisation concerne la main d'œuvre mise à disposition du service. Dans un service délégué, c'est l'entreprise délégataire qui exploite le service, mais la collectivité assure la maîtrise d'ouvrage. Malgré ces responsabilités, la collectivité n'a pas toujours de personnel dédié au service. Dans nombre de cas, gérer les responsabilités de la collectivité est une attribution parmi d'autres d'un agent des services techniques ; parfois, c'est une tâche déléguée plus ou moins officiellement aux services départementaux d'équipement rural.

On retrouve un « effet taille » de la collectivité significatif dans l'affectation de moyens dédiés aux services d'eau et d'assainissement. Assez naturellement, les sept collectivités du panel qui disposent d'un service propre consacré à l'eau et/ou à l'assainissement sont les plus importantes. Il s'agit de deux communautés urbaines, d'un syndicat d'agglomération nouvelle, d'une communauté d'agglomération, d'un district transformé depuis la mission en communauté d'agglomération, d'une commune - partie prenante depuis la mission en communauté d'agglomération, d'une communauté de communes. Par ailleurs, une commune de 27 000 habitants a un service environnement largement consacré à l'eau. Enfin, trois syndicats sont à vocation unique et par conséquent dédiés exclusivement aux services d'eau. Au total, on peut donc considérer que **11 collectivités du panel ont un service consacré exclusivement à l'eau. Les 13 autres s'appuient sur leur service technique.**

| Service dédié eau et/ou assainissement | Collectivités concernées |
|--|--------------------------|
| Oui | 7 |
| Syndicat dédié | 3 |
| Inclus dans le service environnement | 1 |
| Non | 13 |
| Total | 24 |

Tableau 91. : Services impliqués dans les délégations de service d'eau et d'assainissement

En terme de personnel affecté aux services d'eau, cela se traduit de la façon suivante :

| Type collectivité (au moment de la mission) | Effectifs (cadres + agents) | | | | | NSP | Total |
|--|-----------------------------|--------------------|---------------------|------------------|--|----------|-----------|
| | Moins de 3 personnes | 3 à 5 personnes | 8 à 12 personnes | 535 personnes | | | |
| Commune | 6 | 2 | | | | 7 | 15 |
| Syndicat | 3 | 2 | | | | 1 | 6 |
| District | 2 | | | | | | 2 |
| Communauté de communes | | | 1 | | | | 1 |
| Syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) | | | 1 | | | | 1 |
| Communauté d'agglomération | | 1 | | | | | 1 |
| Communauté urbaine | | | | 1 | | 1 | 2 |
| Total | 11 | 5 | 2 | 1 | | 9 | 28 |

Tableau 92. : Effectifs des services impliqués

La description des équipes mises en place modère le lien entre les moyens dédiés et la taille de la collectivité. A taille équivalente, les moyens dédiés sont d'ampleur différente. Certaines collectivités ont mis en place des équipes plus conséquentes que d'autres collectivités plus importantes. Une collectivité se démarque avec 535 personnes employées sur les services d'eau : il s'agit d'une communauté urbaine où l'assainissement est en régie, ce qui explique l'importance de l'effectif. A l'exception de ce cas, on constate que l'effectif est relativement réduit et n'excède pas 5 personnes dans les communes et les syndicats. Cela reflète le partage des responsabilités entre l'autorité concédante et le délégataire. C'est principalement ce dernier qui met en place les moyens humains nécessaires à l'exploitation, ce qui n'exclut pas un partage des tâches avec le personnel de la collectivité.

Les moyens matériels conditionnent aussi la qualité de la délégation en structurant le travail quotidien. Par exemple, 8 collectivités sont équipées d'un système d'information géographique et 7 collectivités sont en cours d'acquisition de cet outil. De même, peu de collectivités disposent d'un logiciel de dessin assisté par ordinateur, voire de personnel formé à son utilisation. Certaines collectivités fonctionnent seulement à partir de banques de données "papier", d'un plan cadastral dont la mise à jour est sujette à caution... **Sans surprise, les systèmes d'information les plus développés se retrouvent dans les collectivités les plus importantes où un suivi du service est en place.**

4. 3. L'interaction avec l'entreprise délégataire et le rapport de forces

4. 3. 1. La fréquence et le sujet des échanges

Outre le partage des responsabilités, nous avons cherché à mieux connaître les rapports entre collectivité et délégataire, leur fréquence et les thèmes sur lesquels portent leurs échanges. Nous avons distingué les rapports non formalisés qui font partie de la vie quotidienne du service (échanges téléphoniques, demandes d'informations, rencontre sur le terrain, etc.) et les rapports plus formalisés, le plus souvent des réunions fixées à des échéances précises.

| Fréquence des contacts non formalisés | Collectivités concernées |
|--|--------------------------|
| Jamais | 12 |
| Conjoncturels | 1 |
| 1 fois par semaine | 1 |
| Plusieurs fois par semaine | 2 |
| Quotidien | 8 |
| Total | 24 |

Tableau 93. : Fréquence des contacts non formalisés

Dans 11 collectivités, les échanges informels sont quasiment quotidiens. A l'opposé, la moitié des collectivités n'a jamais de rapports de type informel avec le délégataire. Cependant, sur ces 12 collectivités, 6 d'entre elles ont au moins une réunion trimestrielle. Seules 5 collectivités n'organisent jamais de réunion avec le délégataire, et seules 2 collectivités n'ont strictement aucun rapport avec le délégataire, qu'ils soient formalisés ou non.

| Fréquence des réunions | Collectivités concernées | Collectivités sans contact informel avec le délégataire |
|------------------------|--------------------------|---|
| Jamais | 5 | 2 |
| Conjoncturelles | 4 | 1 |
| Tous les ans | 4 | 3 |
| Tous les 3 mois | 2 | 2 |
| Tous les 2 mois | 1 | 1 |
| Tous les mois | 3 | 1 |
| Tous les 15 jours | 3 | 1 |
| 1 semaine | 2 | 1 |
| Total | 24 | 12 |

Tableau 94. : Fréquence des réunions formelles

Ces réunions de cadrage consistent généralement à faire le point sur les interventions du délégataire et sur les problèmes éventuels. Les sujets évoqués sont par exemple : un bilan général de l'exploitation (sur le plan technique) dans 7 cas, la programmation des travaux dans 5 cas, le renouvellement dans trois cas, une revue du contrat dans 2 cas, le contenu du rapport annuel du délégataire dans 2 cas, etc. Ces réunions de suivi permettent de suivre l'évolution de l'exploitation du service et reflètent le niveau d'implication de la collectivité.

4. 3. 2. La confiance de la collectivité envers le délégataire

Les relations entre opérateurs et collectivités sont généralement bonnes : seulement 4 collectivités expriment une méfiance envers leur délégataires et 6 ne se prononcent pas de manière tranchée. 12 collectivités sur 24 n'évoquent aucun problème particulier.

La confiance est évaluée à l'aune de la qualité du service rendu, ou du moins de ce qu'en perçoivent nos interlocuteurs. Ce sont logiquement les interlocuteurs les plus experts, capables de porter un jugement sur la performance du délégataire, qui font état des limites de leur confiance.

Nos interlocuteurs évoquent ainsi quelques points de friction sur le plan technique : 5 collectivités soulignent des défaillances au niveau de la qualité de l'exploitation du service, en particulier l'insuffisance des interventions préventives ou les délais d'intervention. Dans un nombre très limité de cas, les collectivités ont signalé un évènement qui a marqué la vie du service. Seules 2 collectivités ont insisté sur un problème de qualité (un cas de légionellose pour un service d'eau et un déversement de boues pour un service d'assainissement). *La nature des réponses est toutefois à relativiser en fonction de l'interlocuteur, notamment son ancienneté à son poste et sa perception de l'évènement. Un déversement de boues intempestif dans le milieu récepteur est parfois considéré comme un évènement marquant ou comme un simple incident d'exploitation qui ne sera pas mentionné.* Certains interlocuteurs évoquent également des tensions liées à une interprétation différente du contrat sur les travaux que l'entreprise doit réaliser, un renouvellement insuffisant, des plans de recollement non actualisés (Cf. Chapitre 4. 2. 3.).

Ils mentionnent le détournement des moyens mutualisés de l'entreprise vers d'autres services de son périmètre, l'impact de la stratégie du groupe à l'échelle locale, etc. Les pratiques de mutualisation des grandes entreprises délégataires qui permettent des économies d'échelle les discréditent aussi auprès de leurs clients, qui ne perçoivent que l'opacité du système et ses retombées négatives sur leur service individuel (Cf. Chapitre 4. 1. 2. 2.).

Les entretiens montrent plusieurs niveaux d'échanges avec l'opérateur. Il faut distinguer les relations avec le personnel de terrain et les responsables d'agence ou de région, ce que n'hésitent pas à souligner nos interlocuteurs. Les relations de travail sont bonnes avec les techniciens, en charge de la bonne marche quotidienne du service, et plus tendues avec les responsables de l'agence, responsable des décisions plus importantes.

4. 3. 3. La mobilisation modeste du rapport annuel du délégataire

Des retours critiques des collectivités

Au quotidien, certaines pratiques se mettent en place pour favoriser le travail en commun, mais cela se fait de façon plus ou moins poussée et seulement dans la moitié des collectivités environ. Dans le suivi formalisé de l'activité du délégataire par la collectivité, nous avons cherché à cerner la place des instruments de régulation introduits par la loi Mazeaud. Il s'agit de la publication d'informations annuelles par le délégataire, dont nous avons cherché à savoir comment chaque collectivité se l'approprie : à combien de personnes est-il diffusé, qui le lit, quelles types de réactions il suscite, etc.

Dans les petites collectivités, où les équipes sont très réduites et où les cadres sont polyvalents, une seule personne est impliquée. Les services techniques sont largement sollicités pour lire le rapport annuel du délégataire, en particulier les techniciens. Nous avons délibérément maintenu le découpage entre "services techniques" et "un technicien" car cela renvoie souvent à une réalité du terrain, qui est la taille du service. Dans plusieurs collectivités, le nombre de techniciens affectés au service se réduit à une seule personne (voire 2) et c'est souvent cette personne que l'on retrouve pour la lecture du rapport annuel du délégataire. Ce sont les plus compétents sur la partie technique, qui est par ailleurs la plus commentée (Cf. ci-dessous). Dans les plus grosses collectivités, soit la lecture des rapports annuels relève des attributions d'un service spécialisé, soit plusieurs intervenants apportent des analyses croisées. Ainsi dans les 2 communautés urbaines du panel, c'est un service dédié au contrôle de l'affermage qui est sollicité.

| Statut du lecteur | Précisions | Collectivités concernées |
|----------------------------------|---|--------------------------|
| Elu | Maire adjoint | 1 |
| Externe | DDAF ou SP2000 | 2 |
| Externe + direction+ Elus | SP2000 + DGS + Elus | 1 |
| Direction | DGS et/ou DST | 5 |
| Chef de service | Chef service environnement ou voirie | 2 |
| Plusieurs services différents | Service de l'eau et service des finances ou service dédié au contrôle ou service des marchés | 3 |
| Service dédié au contrôle | | 1 |
| Services techniques | | 3 |
| Un technicien | | 4 |
| Données manquantes | | 2 |
| Total | | 24 |

Tableau 95. : Lecteurs du rapport du délégataire

Au total, l'attention accordée à ce rapport est mitigée. Peu de collectivités nous ont signalé que la remise de ce rapport faisait l'objet d'une présentation par le délégataire devant la collectivité. Le plus souvent, il est simplement envoyé. Il est aussi davantage survolé par les services, que lu attentivement. Les informations sont rarement croisées avec celles de la collectivité, ce qui empêche une critique avertie. Dans 6 cas seulement, des demandes de précisions sont adressées à l'entreprise. Notons toutefois que trois collectivités font l'effort de fournir elles-mêmes la trame de ce rapport au délégataire, pour obtenir les informations qui les intéressent.

| Commentaires de la collectivité sur le rapport | | | |
|--|-----------|------------------------|-----------|
| Compte rendu technique | | Compte-rendu financier | |
| | Total | | Total |
| OK | 7 | Moyen | 1 |
| Pas OK | 3 | Pas OK | 8 |
| Ne sait pas | 1 | Ne sait pas | 4 |
| Pas de commentaire | 11 | Pas de commentaire | 9 |
| Donnée manquante | 2 | Donnée manquante | 2 |
| Total | 24 | Total | 24 |

Tableau 96. : Commentaires de la collectivité sur le rapport annuel

Les aspects techniques sont de loin les plus commentés. Dans 7 cas, les collectivités considèrent que cette partie est satisfaisante. Dans 3 cas seulement, les données reportées sont jugées incomplètes et erronées. Enfin, 11 collectivités ne font pas de remarques particulières sur le contenu de cette partie technique, ce qui dénote un intérêt limité.

Le traitement de la partie financière apporte des éléments plus critiques : dans 8 cas, les collectivités estiment que le contenu de cette partie est flou, incomplet et que les informations fournies ne sont d'aucune utilité. Dans 4 cas, les collectivités signalent qu'elles ne peuvent juger du contenu car elles n'ont pas les compétences financières pour le faire. 9 collectivités enfin ne font pas de commentaire particulier. *Il ressort que les collectivités n'ont pas les compétences pour exploiter la partie financière de ce rapport, ou du moins que les données ne sont pas présentées de façon à être accessibles aisément (Cf. Chapitre 4. 1. 1. 1.).*

| Autres commentaires sur le contenu des comptes-rendus annuels | Total |
|--|--------------|
| Trame fournie par collectivité | 2 |
| Demandes de précisions et trame fournie par collectivité | 1 |
| Demandes de précisions | 5 |
| Sert de base aux programmes de travaux | 1 |
| Pas de demande particulière ; vaguement lu | 4 |
| Pas d'autre commentaire | 9 |
| Donnée manquante | 2 |
| Total | 24 |

Tableau 97. : Détails des commentaires sur le rapport annuel

Les obligations de la collectivité : le rapport de l'exécutif

Un bon indicateur de la façon dont la collectivité s'approprie le rapport fourni par le délégataire est la mesure des efforts qu'elle engage dans la rédaction du rapport de l'exécutif sur le prix et la qualité du service, rendu obligatoire par la Loi Barnier du 2 février 1995. Ce rapport reprend des éléments propres aux responsabilités de la collectivité, en particulier son budget annexe et ses programmes d'investissement. Mais il apporte aussi un éclairage sur la gestion du service par l'entreprise délégataire.

Dans 8 collectivités du panel, un vrai effort de rédaction est fourni. Les collectivités qui demandent des précisions sur le rapport du délégataire sont les collectivités qui rédigent elles-mêmes le rapport du maire et qui sont les mieux dotées en moyens en personnel. Dans 4 collectivités, une aide extérieure est sollicitée pour la critique du rapport du délégataire et la rédaction du rapport de l'exécutif. Dans 3 cas, les collectivités se contentent de recopier le rapport du délégataire, et dans 7 autres cas, elles ne sont pas en mesure de répondre à la question posée, probablement car elles ne produisent aucun rapport annuel de l'exécutif.

| Mode de rédaction du rapport du maire | Total |
|---|-----------|
| "Copier coller" du rapport du délégataire | 3 |
| Rédaction par la collectivité | 8 |
| Rédaction par SP2000 ou DDAF | 4 |
| Sans objet (suite à un changement de statut de la collectivité) | 2 |
| Donnée manquante | 7 |
| Total | 24 |

Tableau 98. : Mode de rédaction du rapport de l'exécutif

Les éléments de débat sur l'intérêt du rapport annuel

Une dizaine d'années après la loi Mazeaud, la portée de ce rapport en tant qu'outil de régulation apparaît comme faible du point de vue des seules collectivités. Il apporte peu d'informations utiles à une collectivité qui pratique déjà un suivi du service. Pour les autres, il suscite plus de perplexité que de commentaires. Aucun effet d'apprentissage des collectivités à l'aide de ce rapport ne semble aujourd'hui déterminant.

L'obligation de le rédiger a incité les entreprises à structurer une information mutualisée de façon à fournir une vision individuelle des services, mais elle entraîne un coût non négligeable pour les délégataires – coût répercuté à terme sur les usagers.

Cependant, le rapport annuel du délégataire, s'il n'est pas mobilisé annuellement par la collectivité elle-même, est le traceur principal de l'historique du service. Les missions d'évaluation des services s'appuient largement sur cet outil, qui représente un outil d'information mobilisé « en second rang », utile aux mandataires de la collectivité pour la régulation du service.

4. 3. 4. La place mitigée du contrat dans l'interaction

Un recours peu répandu au contrat

Nous avons aussi souhaité évaluer dans quelle mesure le contrat lui-même permet de garantir la bonne marche du service. Constitue-t-il un outil de pilotage puissant de la relation contractuelle tout au long de la durée de l'exercice ?

Les entretiens révèlent que dans 8 collectivités seulement, le contrat constitue un outil de référence, et est consulté régulièrement. Dans 6 collectivités, il n'est consulté qu'occasionnellement lorsqu'un problème précis se pose. Enfin, dans 7 collectivités, le contrat est un document qui n'est d'aucune utilité, et qui est "oublié dans un placard".

| Utilisation du contrat par les collectivités | Total |
|--|-----------|
| Pilotage | 8 |
| Conjoncturelle | 6 |
| Non | 7 |
| Donnée manquante | 3 |
| Total | 24 |

Tableau 99. : Utilisation du contrat par les collectivités

Les collectivités pour lesquelles le contrat ne constitue pas un outil de pilotage sont les plus petites communes du panel, un district et deux syndicats de faible taille. Il semble y avoir concordance entre les collectivités peu organisées en terme de suivi et les collectivités qui n'utilisent pas le contrat comme outil de pilotage. *Cette tendance serait à confirmer statistiquement sur un panel de plus grande envergure.*

Quelle que soit la place accordée au contrat, plusieurs collectivités ont souligné que le poids des habitudes est plus fort que le respect à la lettre du contenu du contrat. De plus, le contrat est parfois assorti d'accords verbaux, mais dont l'historique se perd en raison des changements d'acteurs en présence (élus, responsables d'agence, etc.)

Deux périodes ressortent cependant dans l'utilisation du contrat:

- ◆ En début de contrat, la collectivité s'approprie le contrat et en prend connaissance au fur et à mesure que les questions se posent.
- ◆ La fin de contrat révèle parfois des dysfonctionnements, au cours d'un audit par exemple. **Cela incite la collectivité à recourir à ce document, qui fait foi malgré les ajustements quotidiens informels.** *Le contrat joue alors son rôle de solution par défaut.*

L'exemple des pénalités

Les pénalités sont un bon exemple de l'intérêt du contenu du contrat initial. Nous les avons utilisées comme un indicateur de l'utilisation des éléments de contrainte contenus dans le contrat par la collectivité. Tous les contrats étudiés prévoient des pénalités. Dans notre panel, quatre collectivités y ont eu recours, suite à un audit, pour une insuffisance de rendement ou un trop perçu. D'après les observations que nous avons pu faire par ailleurs, les pénalités sont beaucoup plus rarement appliquées en moyenne.

Cela soulève la question de leur caractère dissuasif. Les pénalités sont-elles suffisamment dissuasives pour que le service soit rendu sans qu'il soit besoin de les appliquer ? Ou au contraire, leur pouvoir dissuasif n'est-il pas dicrédité par l'hésitation des collectivités à s'en servir ?

Les deux niveaux du partenariat contractuel

(Neuville 1998) fait une hypothèse médiane en étudiant deux niveaux dans le partenariat contractuel. Le premier niveau est celui de la rédaction du contrat. La performance attendue et les éléments de contraintes y sont définis en toute bonne foi par les cahiers des charges rédigés par les services achats. Le second niveau est celui de l'application concrète du contrat. Les services production des entreprises se servent des contraintes contractuelles comme une menace crédible. Ils demandent d'ailleurs parfois aux services achats de les appliquer. Mais ils recourent plutôt à un marchandage local pour échanger la non-application des menaces contre des ajustements conjoncturels, qui n'étaient pas prévus dans le contrat initial. Les pénalités apparaissent alors comme une monnaie d'échange et facilitent les ajustements à la marge.

Cette hypothèse n'est pas infirmée par les constations de terrain. On voit en effet tout l'intérêt, dans un service d'eau ou d'assainissement soumis à une incertitude permanente, de ces micro-négociations qui donnent de la souplesse au contrat. J'ai personnellement vu en mission brandir la menace de pénalités sur un point de détail annexe dans une discussion qui portait sur d'autres divergences d'intérêt fortes.

Le recours strict au contrat ne peut ainsi être le seul indice de l'implication de la collectivité dans le service. Elle peut tout aussi bien le mobiliser selon une ligne dure pour une application stricte, ou indirectement avec une grande souplesse pour permettre des ajustements conjoncturels.

Chapitre 9. Des relations contractuelles différenciées

Dans le chapitre 8, nous avons décrit les modes de fonctionnement variés des collectivités vis-à-vis de la négociation et de la renégociation de leur contrat de délégation. Nous rapprochons ici la variété de ces pratiques du déroulement effectif des contrats. Nous esquissons une typologie des suivis de contrats (§ 1), qui nous permet de définir des parcours contractuels différenciés selon les collectivités (§ 2). Nous verrons que l'évolution actuelle des collectivités est favorable au développement de compétences appropriées au pilotage et à la renégociation des contrats délégués (§ 3). Enfin, nous tenterons de quantifier les coûts de transaction induits pour en déterminer l'opportunité (§ 4).

1. Le suivi du service

1. 1. Une typologie du niveau de suivi des services

Au fil de cette description, on voit s'esquisser une typologie des collectivités qu'il s'agit d'affiner. Dans un premier temps, nous avons réuni les paramètres liés à l'organisation de la collectivité et à l'interaction avec le délégataire (implication, fréquence des réunions, moyens dédiés au contrôle de l'affermage, etc.) pour qualifier le niveau de suivi des services dans 23 collectivités. Le suivi est ici compris de façon extensive : il comprend aussi bien le contrôle de l'affermage, qui occupe ci-dessous la majeure partie des commentaires, que la prise en compte par collectivité de ses responsabilités de maîtrise d'ouvrage.

1. 1. 1. Les quatre niveaux de suivi

*Le niveau d'implication de la collectivité dans le service repose sur deux critères principaux, déjà soulevés dans les négociations : **l'implication politique et la réduction de l'asymétrie d'information par des ressources internes**. Cette réduction d'asymétrie d'information passe par l'assimilation d'informations en provenance du délégataire et l'expertise, en particulier sur les aspects financiers.*

Elle s'appuie en partie sur un travail conjoint avec le délégataire sur le service (réunions régulières de travail, programme de travaux, suivi de conformité de branchement des usagers, etc.). *Les moyens en personnel qualifié sont un facteur prépondérant dans le suivi.*

On retrouve les niveaux d'implication les plus importants dans les grandes intercommunalités à ressources importantes, le niveau le moins fort dans les communes ou les intercommunalités rurales de faible taille. Le paramètre de la volonté politique prend une dimension plus importante lorsqu'il s'agit de petites collectivités. Dans les plus grosses collectivités, la taille de l'organisation prédomine. Il y a convergence entre le degré de formalisme des relations et le niveau de suivi.

La nomenclature obtenue comporte quatre classes de suivi :

- ◆ "-" faible : pas d'effort fourni pour la relation contractuelle, peu d'interactions avec le délégataire qui est totalement libre pour l'exploitation du service
- ◆ "0+" moyen : une prise de conscience de la nécessité de contrôler le délégataire, mais des moyens insuffisants pour une implication régulière ; le quotidien constitue la priorité
- ◆ "+" bon : une volonté d'implication, avec un début de structuration, qui ne concerne que les aspects techniques de l'exploitation
- ◆ "++" excellent : des moyens importants sont mis en œuvre, un contrôle de l'affermage est pratiqué y compris sur les aspects financiers.

1. 1. 2. La description détaillée du suivi

Un suivi excellent

Les collectivités les plus attentives au service (suivi noté ++) sont les 2 communautés urbaines, une communauté d'agglomération, le syndicat d'agglomération nouvelle et une communauté de communes. Il n'y a pas de syndicat ni de commune. Ces 5 collectivités s'appuient sur une organisation interne très structurée. Les services d'eau et d'assainissement mobilisent du personnel à temps plein, qui est réparti sur des tâches techniques et administratives. Les relations avec le délégataire sont très structurées. Le contrôle de l'affermage est prévu et assuré soit par un service, soit par une personne dédiée à cette tâche. Le contrat constitue un outil de pilotage important. Ces collectivités exploitent le rapport du délégataire et rédigent elles-mêmes le rapport du président. Enfin, elles disposent toutes d'un système d'information géographique.

L'implication des élus est fortement marquée dans 4 de ces collectivités. En revanche, ce n'est pas le cas dans le syndicat d'agglomération nouvelle, où les élus ne sont pas du tout impliqués. *"Ils font confiance aux services dans la mesure où ça se passe bien. Il n'y a pas de problèmes particuliers et puis la part de l'assainissement dans le budget du SAN est ridicule. Il n'y a pas réellement d'enjeu politique".*

Un bon suivi

Les 3 collectivités où le suivi est bon (suivi noté +) sont des structures intercommunales importantes : 2 communautés d'agglomération et un syndicat de production d'eau potable qui compte 117 collectivités adhérentes et qui est assisté de la DDAF pour le contrôle de l'affermage. Elles se démarquent par des rapports formalisés avec le délégataire, des réunions fixées régulièrement et des rapports quasi quotidiens sur les questions liés à l'exploitation courante. Elles ont des moyens assez importants, en particulier concernant le personnel. Dans les 2 communautés d'agglomération, il y a un service dédié à l'eau et le syndicat est lui-même un syndicat dédié. Le rapport du délégataire est exploité principalement sur les aspects techniques, tandis que le rapport du président est rédigé soit par la collectivité, soit par la DDAF, soit par SP2000. Le contrat est consulté de façon ponctuelle mais ne constitue pas un véritable outil de pilotage.

Un suivi moyen

9 collectivités rentrent dans la catégorie de suivi moyen (noté 0/+). Cette catégorie recouvre une gamme étendue de profils qui confinent à la frontière du bon suivi. Ce qui les distingue des collectivités à suivi faible, c'est la volonté affichée d'être davantage présent pour assurer le suivi du délégataire, sans que la collectivité ne s'y emploie concrètement par manque de moyens. Ce qui les distingue des collectivités à bon suivi, c'est l'absence de personnel dédié aux services d'eau et d'assainissement, à l'exception de 2 syndicats dédiés. Le personnel est encore plus restreint dans ces collectivités, et c'est la principale contrainte. Le quotidien est à gérer en priorité, ce qui laisse peu de place à des objectifs de contrôle de l'affermage. D'ailleurs, il n'y a pas de personne ou de service dédié au suivi du contrat. On note dans ces collectivités que les rapports avec le délégataire sont assez réguliers : les contacts liés à l'exploitation courante sont fréquents (de conjoncturels à plusieurs fois par semaine), et dans 4 collectivités, une réunion est fixée de manière formelle au moins une fois par mois. En terme de ressources, 1 syndicat dédié et une commune de catégorie 4 disposent d'un système d'information géographique ; il est en projet dans 5 autres collectivités.

Les élus semblent assez intéressés, même s'ils ne s'impliquent concrètement que dans 3 cas. Enfin, on constate que le rapport annuel du délégataire est lu attentivement dans 4 de ces collectivités puisqu'il fait l'objet de demandes de précisions ou sert de base à la programmation des travaux (dans 1 cas). Le rapport du maire est rédigé par Service Public 2000 dans la commune de catégorie 4. Pour les intercommunalités, le rapport du président est rédigé par la DDAF dans 1 cas, et par le syndicat dans 2 cas.

Un suivi faible

Enfin, dans la catégorie des collectivités les moins attentives au service (noté -), on trouve uniquement des communes, mais elles sont de taille et de densité variable. L'implication de ces collectivités dans le suivi du service est assez faible pour plusieurs raisons. 2 collectivités estiment que ce n'est pas leur rôle de suivre le délégataire dans la mesure où elles ont choisi la formule de l'affermage. Les élus ne sont pas sensibilisés aux questions qui peuvent se poser au niveau de ces services. Dans une collectivité cependant, le maire a été impliqué au moment de l'audit, puis s'est reposé sur les services une fois que le tarif a été renégocié à la baisse. Les enjeux d'extension de réseaux, de réhabilitation, de programmation des investissements et de disponibilité de la ressource passent inaperçus. Le secteur de l'eau et de l'assainissement n'est pas prioritaire pour les élus. Dans ces collectivités, il n'y a pas de rapport formalisé avec le délégataire, même si les contacts sont assez fréquents en ce qui concerne l'exploitation quotidienne. Une seule de ces collectivités a un projet de SIG. Enfin, et c'est le plus significatif en terme d'implication, ces collectivités n'exploitent pas le rapport annuel du délégataire et se contentent de faire circuler le rapport du délégataire ou de le recopier pour la rédaction du rapport du maire, à l'exception d'une commune qui a demandé l'assistance de Service Public 2000 sur ce point.

1. 1. 3. L'importance du statut des collectivités dans le suivi des services

L'effet statut prend le pas sur l'effet taille de la collectivité dans le suivi des services. Ce sont les petites communes isolées et les petits syndicats qui ont le plus de difficultés à s'impliquer dans la vie quotidienne du service. Mais à taille égale, les structures intercommunales assurent plus de suivi que les communes. *On peut faire l'hypothèse que les structures intercommunales, parce que leurs missions sont plus ciblées, se concentrent davantage sur les services que les communes.*

| Type de collectivité en 2003 | - | 0/+ | + | ++ | Total |
|-----------------------------------|----------|----------|----------|----------|-----------|
| Catégorie 1 | | 1 | | | 1 |
| Catégorie 2 | 2 | 5 | 1 | 1 | 9 |
| Catégorie 3 | 2 | | | | 2 |
| Catégorie 4 | 2 | 3 | 2 | 4 | 11 |
| Donnée manquante (dont une régie) | | | | | 5 |
| Total | 6 | 9 | 3 | 5 | 23 |

Tableau 100. : Classement des collectivités par densité urbain et par suivi

| Type de collectivité en 2003 | - | 0/+ | + | ++ | Total |
|--|----------|----------|----------|----------|-----------|
| Commune | 6 | 3 | | | 9 |
| Syndicat | | 3 | 1 | | 4 |
| Communauté de communes | | 2 | | 1 | 3 |
| Communauté d'agglomération catégorie 4 | | 1 | 2 | 1 | 4 |
| SAN catégorie 4 | | | | 1 | 1 |
| Communauté urbaine catégorie 4 | | | | 2 | 2 |
| Donnée manquante (dont une régie) | | | | | 5 |
| Total | 6 | 9 | 3 | 5 | 23 |

Tableau 101. : Classement des collectivités par statut et par suivi

1. 2. L'impact du degré de suivi sur le rapport qualité prix du service

Cette nomenclature étant établie, nous avons pris le degré de suivi comme une synthèse des facteurs fondamentaux de négociation pour tester notre syllogisme de base : les facteurs de négociation organisationnels favorisent l'optimalité du contrat. Nous avons tout d'abord étudié le lien avec la complexité du service, puis nous avons successivement croisé cette nomenclature avec les éléments d'appréciation du contrat : l'entretien du patrimoine, la marge du délégataire, le déroulement et l'avenantage.

1. 2. 1. Un suivi fonction de la complexité du service

Le suivi des services est moins poussé dans les collectivités où le service est assez simple et inversement. C'est un point qui recoupe la taille des collectivités. Les grandes collectivités ont souvent des services plus complexes. *Mais c'est également l'indice que la distribution de ressources des collectivités se fait sur une hiérarchisation des priorités. Ce qui fonctionne sans heurt ne retient pas l'attention, par opposition aux dossiers complexes.*

| | Implication de la collectivité dans le suivi | | | | |
|--|--|----------|----------|----------|-----------|
| Technicité du service | - | 0/+ | + | ++ | Total |
| Simple | 4 | 5 | 1 | 1 | 11 |
| Intermédiaire | 2 | 1 | 1 | 1 | 5 |
| Complexe | | 2 | | 2 | 4 |
| NSP | 0 | 1 | 1 | 1 | 3 |
| Total collectivités renseignées | 6 | 9 | 3 | 5 | 23 |

Tableau 102. : Implication de la collectivité selon la complexité du service

1. 2. 2. L'impact positif du suivi des services sur l'entretien du patrimoine

Nous avons retenu pour évaluer le niveau d'entretien du patrimoine des services d'eau l'indice linéaire de perte, qui mesure les fuites du réseau. Pour l'assainissement, on ne peut mesurer que les indices d'intervention sur le réseau ; mais ils ne sont pas suffisamment renseignés et sont inexploitable sur le panel étudié.

| | Niveau de l'indice linéaire de perte | | | | |
|--|--------------------------------------|----------|------------|-----|-------|
| Implication de la collectivité dans le suivi | Mauvais | Médiocre | Acceptable | Bon | Total |
| - | 3 | | | | 3 |
| 0/+ | 2 | 2 | | | 4 |
| + | | | | 1 | 1 |
| ++ | | | 3 | | 3 |
| Total collectivités renseignées | 5 | 2 | 3 | 1 | 11 |

Tableau 103. : Implication dans le suivi et indice linéaire de pertes

A l'exception du service d'une commune, l'indice linéaire de perte est systématiquement mauvais ou médiocre dans les collectivités où le suivi est faible ou moyen. Dans les 2 syndicats de catégorie 2, on rencontre deux situations extrêmes : là où le suivi est bon, l'indice linéaire de perte est bon ; là où le suivi est moyen, l'indice linéaire de perte est mauvais.

La corrélation entre l'implication des collectivités et l'entretien patrimonial serait claire, sans le bémol apporté par les collectivités au suivi excellent. Dans les trois collectivités de cette catégorie, l'entretien du patrimoine est acceptable, sans être aussi bon du point de vue technique que dans la collectivité qui assure un bon suivi. Il est vrai que dans cette classe de suivi, ce sont les intérêts techniques qui sont privilégiés.

1. 2. 3. Des rapports complexes avec le taux de marge du délégataire

Nous avons donc vérifié l'hypothèse d'un rapport qualité-prix disproportionné dans les services des collectivités qui privilégient les aspects techniques. L'entretien patrimonial excellent se ferait au détriment d'un prix raisonnable du service.

Le croisement avec la marge du délégataire conforte cette hypothèse. On voit apparaître des marges importantes aussi bien dans les services des collectivités qui assurent un suivi « technique » (+) que dans les collectivités où le suivi est moins important. Quant aux services suivis techniquement et financièrement (++), ils procurent au délégataire des marges « raisonnables » au regard de la fourchette estimée par l'association. Enfin, les collectivités dont l'implication dans le suivi est plus faible (0/+ et -) ont des résultats variables. Les marges réalisées par les délégataires dans ces services s'étalent sur toute la fourchette observée.

| | Marge estimée par Service Public 2000 | | | | | | | |
|--------------|---------------------------------------|-----------------|------------------|-------------------|-----------------|----------|-----------|-----------|
| | Négative | Entre 0% et 10% | Entre 10% et 20% | Entre 20 % et 40% | Supérieur à 50% | NSP | SO | Total |
| - | | | | 3 | 1 | 2 | 2 | 8 |
| 0/+ | 1 | 1 | 2 | 2 | 4 | | 3 | 13 |
| + | | | | 2 | | | 1 | 3 |
| ++ | | | 2 | | | 1 | 4 | 7 |
| NSP | | | | | 1 | 1 | 4 | 6 |
| SO (Régie) | | | | | | 2 | | 2 |
| Total | 1 | 1 | 4 | 7 | 5 | 6 | 14 | 39 |

Tableau 104. : Implication dans le suivi et marge

Il y a donc un lien potentiel entre la marge du délégataire et le niveau d'implication des collectivités dans les services, mais ce lien n'est pas direct et nécessite le recours à des explications contextuelles.

2. Des parcours contractuels différenciés

2. 1. L'implication de la collectivité dans le suivi comme un facteur de négociation

Les constatations ci-dessus nous ont donc permis de conserver la 3^e proposition du syllogisme comme plausible : le degré de suivi de la collectivité est un facteur de régulation dans la relation contractuelle. Nous avons également vu que l'hypothèse d'une régulation par la renégociation est plausible. En effet, la marge du délégataire, prise comme indicateur de l'équilibre du contrat, est inversement proportionnelle à la fréquence des avenants. Il nous reste donc à vérifier que la proposition 2 – l'implication de la collectivité dans le suivi du service est un facteur facilitateur d'une renégociation satisfaisante - n'est pas dénuée de tout fondement.

Seules deux constatations opposées sont vraiment claires. D'une part, les contrats suivis sur les plans techniques et financiers sont tous avenantés au moins une année sur deux. *Les avenants sont plus nombreux lorsque le contrôle de l'affermage est structuré. Ils peuvent jouer un rôle de rééquilibrage du service ; les avenants apparaissent là comme la formalisation d'un ajustement mutuel permanent et non comme un facteur de dérive.* D'autre part, les contrats les moins avenantés sont aussi les moins suivis par les collectivités.

Mais d'autres cas de figure sont plus contrastés : les collectivités moyennement impliquées connaissent toutes les fréquences d'avenantage ; il existe des services faiblement suivis par les collectivités qui sont régulièrement avenantés.

| | - | 0/+ | + | ++ | NSP | SO | Total |
|----------------------|----------|-----------|----------|----------|----------|----------|-----------|
| Tous les 1 à 2 ans | | 3 | | 6 | 2 | | 11 |
| Tous les 3 à 5 ans | 6 | 3 | 2 | | | | 11 |
| Tous les 6 à 10 ans | | 5 | 1 | | 3 | 2 | 11 |
| Tous les 11 à 14 ans | 2 | | | | | | 2 |
| NSP | | | | | 1 | | 1 |
| SO | | 2 | | 1 | | | 3 |
| Total | 8 | 13 | 3 | 7 | 6 | 2 | 39 |

Tableau 105. : Nombre d'avenants selon l'implication de la collectivité

Comme pour la marge du délégataire, les conclusions de l'impact du suivi sur le déroulement du contrat sont donc nuancées. Mais la fréquence des renégociations n'est pas un indicateur suffisant pour juger du mode de régulation contractuel.

2. 2. La définition de parcours contractuels type

2. 2. 1. La construction des parcours-type

Nous avons donc eu recours au croisement de quatre types de données.

- ◆ *Le déroulement du contrat est estimé au travers de la fréquence et de l'objet des avenants.*
- ◆ *L'évolution des tarifs nous donne des indications sur l'ampleur des modifications apportées au contrat initial.*
- ◆ *L'évaluation de l'optimalité du contrat repose sur le niveau de l'entretien du patrimoine du service et de la marge du délégataire.*

◆ Enfin, est également pris en compte le degré d'implication de la collectivité dans le suivi du service.

Etant donnée la faible taille du panel, ce croisement est réalisé au cas par cas, sans reposer sur une analyse statistique ; il comporte une part de subjectivité évidente.

Nous avons abouti à cinq « parcours contractuels » types, qui rendent compte de la relation contractuelle, et du niveau de régulation qu'elle apporte au service : le pilotage contractuel, le pilotage technique, la dérive, l'abandon et la rupture.

2. 2. 2. La description des parcours contractuels

Le pilotage contractuel

Les contrats sous « pilotage contractuel » recoupent assez bien les contrats avec une forte implication des collectivités dans le service. Le suivi porte non seulement sur les aspects techniques, mais également sur les aspects administratifs et financiers. Il est assuré par à la fois par des techniciens et des cadres. Parfois, un service est dédié au suivi. Le contrat est utilisé comme outil de pilotage. La marge est modérée dans la fourchette constatée (de 0% à 20%), l'entretien du patrimoine est correct sans excès, ce qui aboutit à un bon rapport qualité prix. Les avenants y sont nombreux (tous les 3 ans au moins), les évolutions de tarif sont variables et comprennent des hausses mais aussi des baisses de tarif.

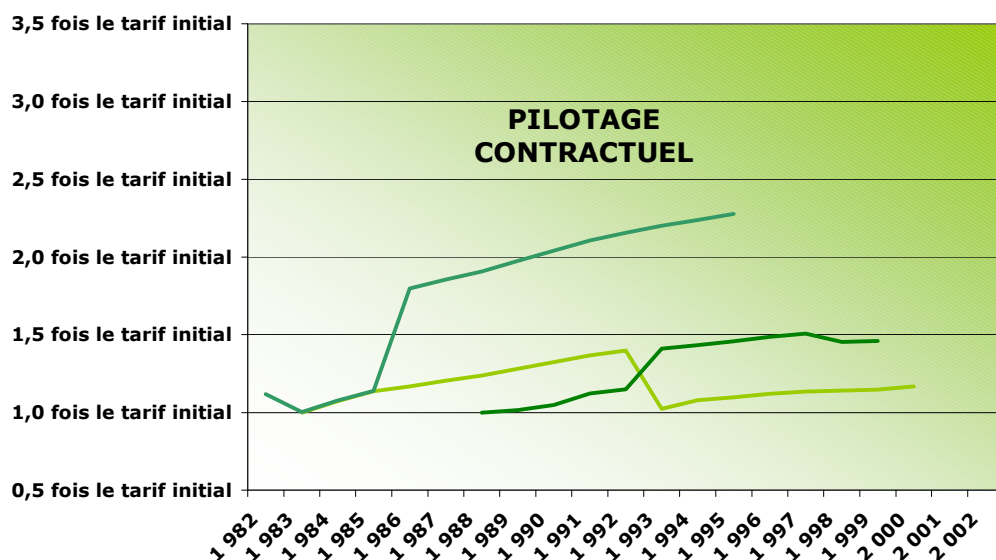


Figure 62. : Evolution tarifaire des parcours avec pilotage contractuel

Le contrat sous pilotage technique

Le pilotage technique concerne 9 contrats dans 6 collectivités. Le travail en commun entre la collectivité et le délégataire y est fréquent et porte principalement sur des aspects techniques. Cette collaboration peut être confiée à un ou plusieurs techniciens en collectivité ; elle couvre entre autres la surveillance et l'encadrement des tâches du délégataire. Logiquement, l'entretien du patrimoine est bon, voire très bon, et justifie partiellement une marge conséquente du délégataire (de 20 % à 40 %). Les avenants sont généralement nombreux (tous les 3 ans environ) ; les évolutions tarifaires sont variables.

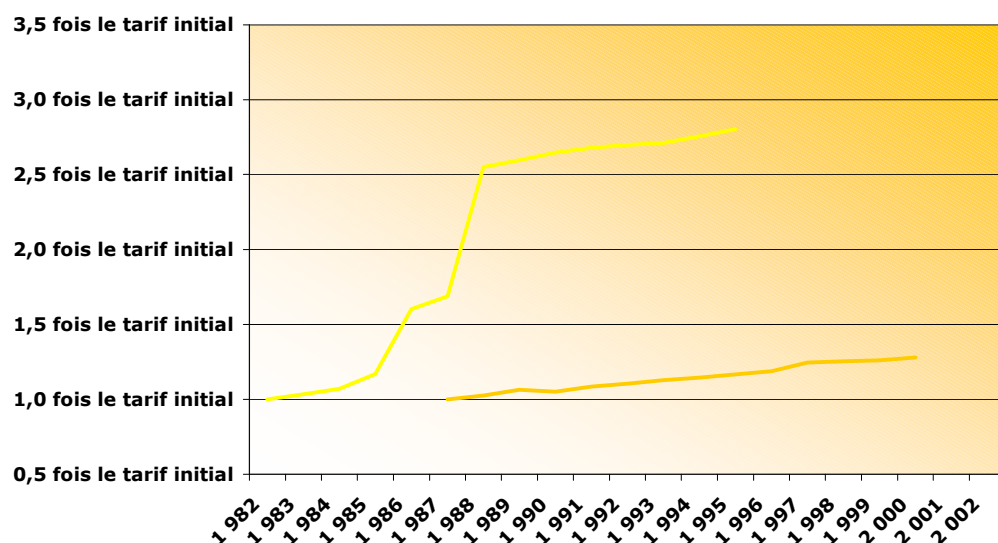


Figure 63. : Evolution tarifaire des parcours avec pilotage technique

La dérive caractérisée

Dans ces contrats, tout se passe comme si les augmentations tarifaires répétées d'une part, et le manque d'entretien d'autre part, venaient progressivement constituer la marge du délégataire. Des avenants (tous les 2 à 6 ans) viennent augmenter très régulièrement le tarif, sans contrepartie évidente. L'entretien du patrimoine est modeste, alors que la marge est conséquente (de 20 % à 40 %) et permettrait des travaux. Le suivi de la part de la collectivité est faible.

Les contrats en dérive correspondent aux parcours contractuels les plus présents à l'esprit des acteurs de terrain. Dans les faits, il semble que ce parcours soit représenté en proportion modeste (4 contrats dans 4 collectivités pour un panel de 24 contrats avec une évolution tarifaire connue, soit 15 % environ).

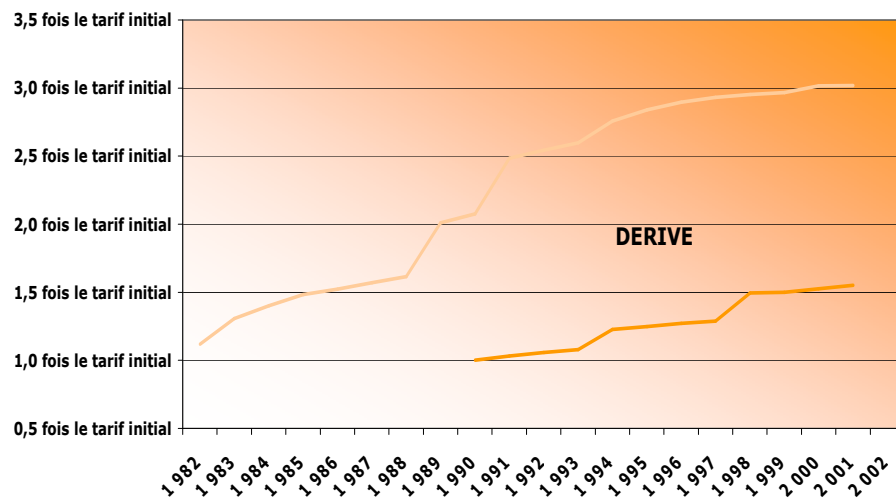


Figure 64. : Evolution tarifaire des parcours avec dérive

L'abandon ou la rupture du contrat

Enfin, dans les contrats dits « abandonnés », le suivi de la part de la collectivité est inexistant. L'entretien du patrimoine est faible, la marge très élevée (supérieure à 50%) ; le rapport qualité prix laisse donc fort à désirer. Il y a peu d'avenants (tous les six ans au plus). Dans ces contrats, on observe deux situations contrastées :

- ◆ Soit les avenants introduisent des hausses de prix importantes (7 contrats pour 6 collectivités dans le panel) ;
- ◆ Soit les tarifs sont stables, puis survient une rupture du contrat suite à la prise de conscience de la collectivité. Cette rupture aboutit à une résiliation, une reprise du service en régie, une baisse du tarif significative importantes (7 contrats pour 5 collectivités dans le panel).

Dans ce second cas, on peut interpréter que la collectivité, du fait de son désintérêt et du faible nombre d'interactions et d'avenants au cours du contrat, ne se sent pas investie dans le contrat. Face à un bilan négatif de celui-ci à un moment ponctuel, elle recourt à une rupture. Au contraire, dans le premier cas, la participation continue de la collectivité à des augmentations de tarif par avenants maintient la relation, quand bien même le bilan apparaît très mitigé. La collectivité se sent engagée dans la relation par cette participation, et n'est donc pas encline à remettre en cause une situation qu'elle a contribué à créer, selon un phénomène « d'engagement psychologique » (Joule and Beauvois 1987).

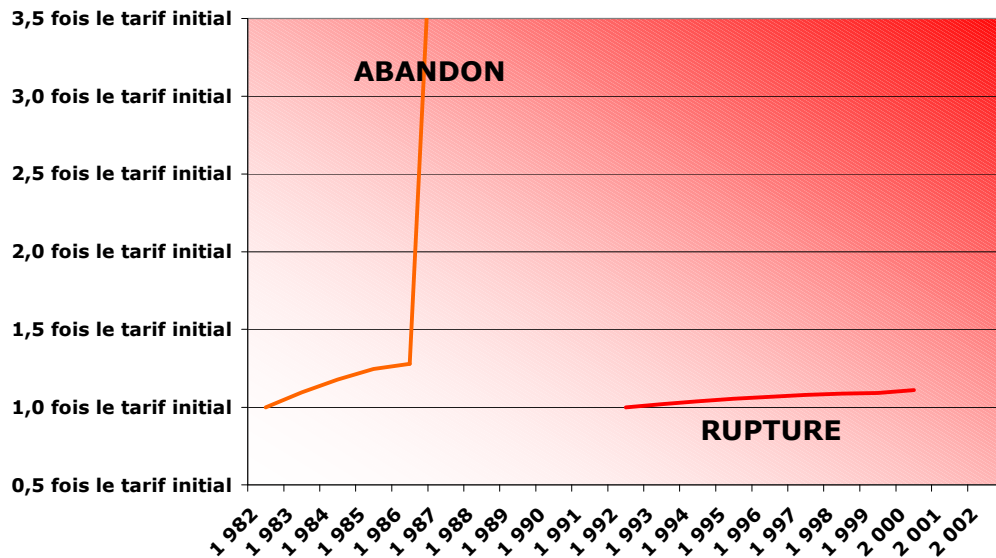


Figure 65. : Evolution tarifaire des parcours avec abandon et rupture

2. 3. La discussion sur le mode de régulation contractuel

2. 3. 1. Opportunisme et régulation face aux parcours-type

Ces parcours-type ne nous permettent qu'indirectement de trancher sur le mode de régulation des services. Ils sont le signe de relations contractuelles différenciées.

Les contrats sous « pilotage contractuel » illustrent le syllogisme que nous testons. Dans ces contrats, l'implication et l'organisation de la collectivité créent des facteurs de négociation favorables, les renégociations fréquentes permettent des ajustements conjoncturels dans le respect de l'intérêt des deux parties, et le niveau de performance du service est atteint.

Au vu des renégociations de terrain, il me semble que le modèle théorique serait discutable sur la séquence des investissements. Le modèle présente l'issue favorable de la renégociation comme une incitation ex ante à la réalisation des investissements optimaux. Or, j'ai pu constater à de nombreuses reprises la réalisation des investissements suite à la renégociation. C'est de mon point de vue lié au cycle continu d'investissements et de production des services d'eau et d'assainissement, qui se différencie d'investissements préalables à la transaction. Quoi qu'il en soit, ce point ne remet pas en cause la régulation par la renégociation dans les contrats sous pilotage technique.

Les autres parcours-types, quant à eux, nous permettent de valider le syllogisme : quand les conditions favorables à la négociation ne sont pas réunies, le contrat n'aboutit pas à l'optimalité. Mais ils présentent des cas de figure différents.

- ♦ *Dans les contrats pilotés techniquement, il y a un sur investissement, lié à une « sur rémunération » du délégataire.*
- ♦ *Dans le cas des contrats en dérive, il y a un sous investissement, mais parallèlement les renégociations sont favorables au délégataire. Les contrats abandonnés suivent également ce cheminement, de façon plus marquée. Ce n'est donc pas par anticipation d'un phénomène de hold up que l'entreprise sous-investit, mais par opportunisme. On se retrouve dans le modèle intuitif des acteurs du terrain, modèle qui motivait la demande initiale. La question de savoir si cet opportunisme permet de s'écarter d'un équilibre initial ne présente pas de sens à mes yeux, du moins sur les anciens contrats. Les conditions de négociation n'étaient pas non plus réunies au départ du contrat et l'hypothèse d'un contrat équilibré au départ me semble alors audacieuse. Notons que la procédure Loi Sapin modifie aujourd'hui ces conditions initiales.*
- ♦ *Quand aux contrats qui aboutissent à une rupture, discuter de la renégociation n'a pas de sens à leur propos, puisqu'ils n'ont pas d'avenants. Ils sont également dans un modèle d'opportunisme, et l'équilibre initial du contrat est clairement en faveur du délégataire, avec un bénéfice extrêmement important.*

Le panel met donc les deux grands modèles explicatifs du déroulement contractuel en balance : 12 contrats sont cohérents avec le modèle d'une régulation par la renégociation, 18 contrats sont cohérents avec une hypothèse d'opportunisme au cours du contrat.

2. 3. 2. Des réponses aux questions soulevées

Nous disposons ainsi d'éléments de réponse à une série de questions :

Question 1 : Quels sont les dysfonctionnements du contrat ?

Les dysfonctionnements, pour les trois cinquièmes des contrats dans notre panel, correspondent à la dissipation du surplus social du contrat par opportunisme.

L'opportunisme du délégataire s'appuie sur une forte asymétrie d'information et de négociation, dans un contexte où les services d'eau et d'assainissement ne constituent pas la priorité des collectivités. L'opportunisme porte sur les investissements à la charge du délégataire, mais aussi sur la valorisation du service rendu dès la signature du contrat. Dans ce contexte, Williamson anticipe les difficultés de contractualisation que nous observons. Comme la théorie des contrats incomplets, il nous amène à considérer les renégociations de contrat comme inévitables.

| | | Rationalité limitée | |
|--------------|-----|-----------------------------|--|
| | | NON | OUI |
| Opportunisme | NON | Meilleur des mondes | Contractualisation avec clause générale |
| | OUI | Contractualisation complète | Difficultés de contractualisation |

Tableau 106. : Typologie de contrats en fonction de la rationalité et de l'opportunisme ((Williamson 1994)

Question 2 : Les renégociations sont-elles un mode de régulation ou une dérive ?

Les renégociations, comme la langue, sont à la fois « la meilleure et la pire des choses » (Esopo).

Dans les contrats où la collectivité est impliquée, les renégociations sont un mode de régulation. Comme la relation contractuelle est équilibrée, le délégataire anticipe une issue de renégociation qui lui laisse le bénéfice de son investissement sans lui octroyer l'ensemble du surplus social. Il réalise effectivement les investissements qui sont à sa charge. Le rapport qualité-prix demeure cohérent avec les attentes de la collectivité (bon dans les contrats avec pilotage contractuel, tourné vers l'exploit technique dans les contrats avec pilotage technique).

Dans les contrats où l'opportunisme domine, les renégociations sont soit absentes (cas des contrats très disproportionnés), soit le signe d'un opportunisme supplémentaire. Les renégociations sont, comme la négociation initiale, une occasion pour l'entreprise d'accaparer une part plus grande du surplus.

Question 3 : Le contrat sur performance est-il un outil adéquat face aux dysfonctionnements ?

Qu'en est-il alors de la rédaction du contrat ? D'après nos observations en mission et dans l'enquête, le contrat lui-même n'est un outil de pilotage que lorsque la collectivité est présente et impliquée dans le pilotage du contrat. Dans ce cas, le contrat sur performances est un outil d'appui supplémentaire, qui vient s'adjoindre aux pratiques existantes. Il ne paraît pas indispensable, car chaque renégociation reprend le contrat dans son ensemble. .

Dans les autres cas, peut-on espérer que le contrat sur performances constitue un outil d'apprentissage pour la collectivité dans le suivi du service rendu par le délégataire ? Nous avons vu que dans les collectivités où le suivi est déficient et les contrats sujets à l'opportunisme, il n'y a pas d'organisation cohérente avec le suivi d'un contrat, quel qu'il soit ; en particulier il n'y a pas de cadres qui soient affectés à ce suivi. Nous verrons que ce n'est pas totalement réhabilitaire, sous réserve que les ressources humaines soient mutualisées pour l'achat public (Cf. 3.) et non sectorisées. Introduire dans les contrats des critères à suivre, tant sur le plan technique que financier, peut aider à ce changement de culture. Mais ce n'en sera pas le facteur majeur.

2. 3. 3. Le coût de la régulation contractuelle locale

Pour la plupart des contrats sujets à l'opportunisme, il existe donc peu de solutions contractuelles. La rédaction du contrat en elle-même résout peu de choses, mais le contexte général est favorable à la mise en place d'une organisation adaptée à un ajustement mutuel permanent par renégociation (Cf. 3.). Mais ce mode de régulation continuera à représenter des coûts de transaction bien trop élevés pour certaines collectivités (Williamson 1994).

On pourrait imaginer alors de recourir à une remise en concurrence plus fréquente, par exemple tous les 8 à 10 ans. Tous les contrats remis en concurrence connaissent des baisses de tarifs non négligeables. Mais les bénéfices attendus seraient à mesurer. La procédure Loi Sapin représente aussi un coût organisationnel pour la collectivité, la concurrence dans le secteur de l'eau et de l'assainissement reste très marginale, les prestations sont parfois modifiées d'un contrat à l'autre.

Le choix en définitive ne porte probablement pas sur l'appropriation du surplus au bénéfice des usagers. Il s'agit de faire la part des choses entre la dissipation du surplus par opportunisme au bénéfice du délégataire ou sa dissipation sous forme de coûts organisationnels internes. On se situe sur un terrain politique et non économique.

3. Une prospective organisationnelle locale mitigée

Nous avons vu dans les paragraphes précédents que la compétence de négociation dans les collectivités était un facteur limitant de l'optimalité du contrat de délégation. En fait, les évolutions organisationnelles des collectivités laissent supposer que les conditions favorables à une renégociation équilibrée des contrats sont de plus en plus souvent réunies, malgré des freins récurrents.

3. 1. Le développement de l'achat public et le contrôle des délégations de service public

3. 1. 1. Les réformes successives du code des marchés : du juridique à l'économique

Les relations des collectivités locales avec leurs prestataires privés ont été fortement structurées ces dernières années par l'évolution de la réglementation. Le code des marchés publics a subi cinq réformes lourdes en huit ans (1998, 2001, 2004, 2005 et 2006) ! La lutte contre la corruption a marqué les premières versions, avec la fixation de seuils de publicité plus bas ou les restrictions quant au fractionnement des marchés.

Mais le code des marchés publics a ensuite évolué pour offrir une plus grande souplesse. Les procédures laissent une part plus grande aux choix d'organisation des collectivités pour leurs marchés les plus courants, sous réserve du respect des règles de publicité et de mise en concurrence. La négociation est aujourd'hui une phase admise dans des procédures de plus en plus nombreuses. Pour le choix des prestataires, le « mieux disant » s'oppose au « moins disant » dans l'analyse des offres, et les collectivités sont libres – voire encouragées – dans la définition de critères de choix environnementaux et/ou sociaux en sus du coût (Goutal 2005).

Dans un premier temps, les collectivités ont davantage pris en compte les contraintes du code des marchés que ses marges de manœuvre. « *Pendant longtemps, le souci était la conformité juridique. Un bon achat, c'était un achat réalisé, et mettant à l'abri d'un recours.* » (Petillon 2005) La commande publique était généralement confiée aux services juridiques, avec un rôle de contrôle de légalité.

Certes, la dimension juridique demeure prépondérante : la maîtrise du code des marchés publics et de la jurisprudence afférente est de rigueur. Les collectivités formalisent leurs procédures et affinent leurs nomenclatures d'achat pour respecter les règles de publicité et de mise en concurrence.

Mais aujourd'hui, émerge une véritable fonction achat, et les collectivités sont conscientes qu'une stratégie adéquate représente un véritable levier d'économies. Les motivations en sont multiples (Gerbeau 2004) : optimisation des dépenses, amélioration de l'organisation, optimisation des frais de fonctionnement internes, réduction du risque juridique, optimisation des coûts à moyen terme (y compris la maintenance et le service après-vente), revue des besoins plus systématique, développement d'une culture interne de la performance, prise en compte de l'économie locale dans le respect du code des marchés publics. Une place plus grande est accordée aux facteurs environnementaux et sociaux, en lien avec les politiques locales. Il s'agit aujourd'hui de mobiliser « *sa connaissance du marché et ses capacités de négociation pour obtenir le résultat le moins coûteux et garantir ainsi le bon usage des deniers publics* » – 5% d'économies sur les achats représentent 2 points de fiscalité.

3. 1. 2. Délégation et marché : une opposition de forme ?

Il y a clairement une convergence entre l'évolution des pratiques de négociation et de suivi des contrats de délégation d'eau et d'assainissement, amorcée dans les années 1990 en réponse à la Loi Sapin, et l'émergence d'un achat public structuré par les obligations du Code des marchés publics : prise en compte des aspects juridiques et technico-économiques dans leur ensemble, recours aux techniques de négociation, mise en place de nouveaux acteurs dédiés dans les collectivités.

Si la séparation de la délégation de service public et des marchés publics peut se concevoir sur le plan institutionnel, elle ne se justifie pas dans la pratique. Les collectivités gagneraient à prendre en compte simultanément ces dimensions dans la fonction commande publique, non seulement au moment de l'achat proprement dit, mais également dans le suivi des prestations. Ainsi seraient réunies sous un même mode de contrôle les activités régaliennes et les activités externalisées, qui représentent des budgets respectifs d'ampleur comparable.

Il ne s'agit pas de se substituer à des acteurs déjà présents. Pour les services d'eau et d'assainissement délégués, les services techniques de la collectivité et de l'entreprise sont en relation de travail permanente pour conduire les travaux neufs, entretenir le patrimoine, assurer l'exploitation courante et le service rendu aux usagers. Les services financiers des deux partenaires gèrent les transferts de fonds d'une structure à l'autre. Le montage juridique repose sur les services juridiques des deux organisations. Mais l'acheteur public coordonnerait leurs différentes actions.

Dans certains cas, le recours à un acheteur public généraliste pour le suivi dans le temps des contrats permettrait de s'extraire des difficultés liées aux quotas d'embauche des cadres sectoriels (Cf. 4. 1.). Il y a alors une mutualisation d'une compétence de cadre fonctionnel sur différents domaines d'activité de la collectivité.

Cette mutualisation est d'autant plus aisée qu'une information de référence sur les contraintes techniques des services existe (Cf. Chapitre 7. 1. 2. 2.), de façon à permettre aux acheteurs en place une lecture critique des rapports annuels du délégataire.

3. 1. 3. La professionnalisation de l'acheteur public : une compétence émergente

Depuis 2001, des services achats sont donc créés. Le rôle stratégique de l'achat est souvent marqué par le rattachement de ce service à la Direction générale. Ils ont un rôle opérationnel : dans un quart des villes moyennes, une partie des achats est centralisée au niveau d'une cellule dédiée. Mais leur rôle est surtout un rôle d'assistance et de conseil vis-à-vis des autres services. Les achats sectoriels, qui sont la raison d'être d'un service, sont en effet effectués directement, parfois avec des postes déconcentrés dédiés à l'achat.

L'achat public se structure donc, et la commande publique n'est plus confiée aux seuls juristes. Les prérequis sont multiples : maîtrise du droit des marchés, organisation de la collaboration entre juristes et services utilisateurs, connaissance du tissu économique local, capacité de négociation interne et externe...

La conjonction de ces besoins aboutit à des profils très variés. Moins de la moitié sont des acheteurs spécialisés. En effet, aucun cursus ne correspond à la fonction achat, malgré la multiplication récente des formations sur ce thème. On retrouve donc aux postes d'acheteur aussi bien des professionnels de l'achat issus du secteur privé que des juristes ou agents des collectivités territoriales formés « sur le tas ». Au-delà de 50 000 habitants, il s'agit plus systématiquement d'acheteurs spécialisés ; en deçà, des juristes ou des financiers prennent l'achat en charge.

L'acheteur public ne dispose pas en effet d'une expertise initiale poussée dans chaque domaine, mais d'une capacité à comprendre et synthétiser les différents langages pour faciliter la prise de décision de l' élu. Il construit sans cesse un futur souhaitable pour les usagers, la collectivité et l'entreprise en réagissant les objectifs et les moyens. Il s'agit d'un savoir-combiner (Hatchuel 1994), difficile à décrire dans son contenu et dans son mode d'apprentissage. L'efficacité de son action relève d'un compromis multicritère qui répond à une demande sociale de bonne gestion des services. Cette notion regroupe par exemple pour les services publics les objectifs contradictoires d'accessibilité pour tous, de pérennité et d'adaptabilité du service public, dans le respect des conditions économiques, environnementales et sociales. Il s'agit de traduire une nouvelle vision multicritère de l'efficacité du service qui place l' élu en position d'arbitrer entre les différents objectifs. L'acheteur public se trouve en position d'interface entre l'identification de ces objectifs politiques, leur traduction concrète et la mobilisation des connaissances utilisables sur le service. On est donc bien face à une compétence particulière, c'est-à-dire *« une capacité d'action efficace face à une famille de situations qu'on arrive à maîtriser parce qu'on dispose des connaissances nécessaires et de la capacité à les mobiliser à bon escient en temps opportun pour identifier et résoudre de vrais problèmes – François Muller »*.

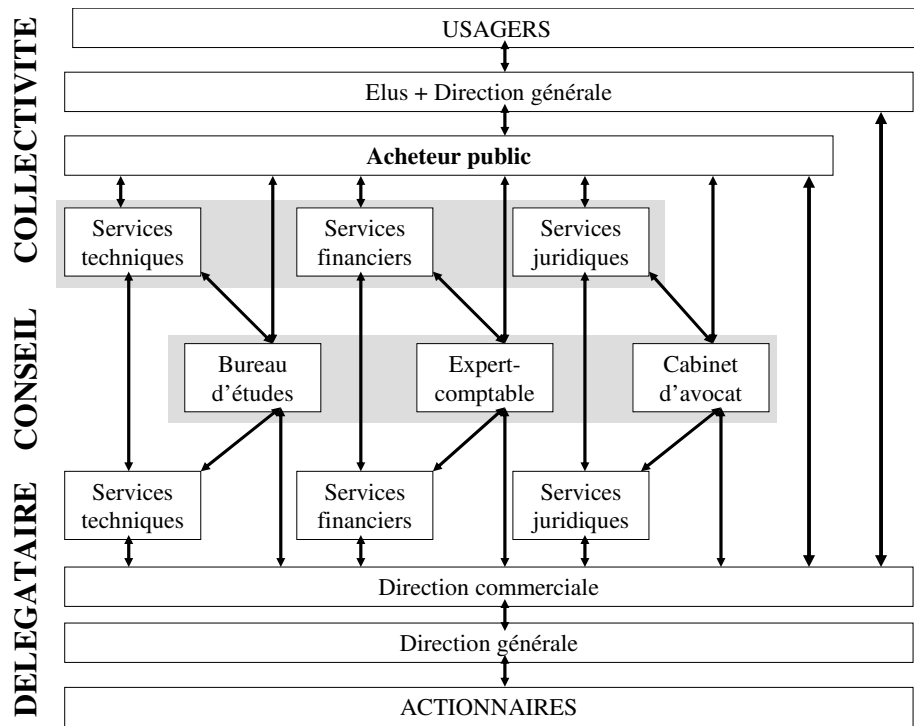


Figure 66. : La figure unificatrice de l'acheteur public

Par contre, l'achat public est aujourd'hui loin de réunir les quatre dimensions d'un métier définies par G.Le Boterf (en 2000) :

- ♦ un corpus de savoirs et de savoir-faire essentiellement technique
- ♦ un ensemble de règles morales spécifiques à la communauté d'appartenance (exemple des comptables qui obéissent aux principes comptables)
- ♦ une identité permettant de se définir socialement ("je suis secrétaire", "je suis ingénieur"...)
- ♦ une perspective d'approfondir ses savoirs et ses savoir-faires par l'expérience accumulée (*learning by doing*).

A cet égard, l'acheteur public interroge la base des métiers de l'administration. L'idéal-type de la bureaucratie administrative¹⁰ repose sur des agents à savoir spécialisé. Cette spécialisation assure l'équité dans le recrutement statutaire par voie de concours et le respect de normes et règles techniques adaptables mais uniformes envers les usagers. Il s'agit des savoir-faire de chaque filière de la fonction publique. Il paraît souhaitable que la formation initiale prenne en compte cette nouvelle dimension de l'action publique, mais la position d'interface de l'achat public ne facilite pas le rattachement clair à une filière dans une fonction publique cloisonnée. *Au demeurant, on constate que la compétence d'acheteur public est susceptible d'être acquise rapidement par des agents en place au prix de l'ouverture aux préoccupations de leurs collègues, par formation continue, ou par transfert de compétence du privé au public. Les difficultés prévisibles sont plus de l'ordre d'un changement de culture et d'organisation dans le fonctionnement des collectivités territoriales – et il est à prévoir que ces difficultés seront d'autant plus grandes dans des secteurs comme l'eau et l'assainissement, dont la dimension technique est prégnante.*

3. 2. Le contexte intercommunal : une évolution encourageante

L'essor de l'intercommunalité est un facteur supplémentaire en faveur d'un achat public efficace. Les compétences sectorielles (eau et assainissement) et/ou fonctionnelles (achat public) sont en effet mutualisées à l'échelle intercommunale.

3. 2. 1. Le paysage intercommunal actuel

L'intercommunalité aujourd'hui représente **85 % de la population française, soit 90 % des communes**. On recense 2 573 structures qui regroupent en moyenne 13 communes (Adcf 2007).

Ces regroupements sont surtout le fait des textes de la décennie 1990 qui restructurent l'intercommunalité :

¹⁰ La comparaison s'appuie sur le modèle de Max Weber, dans *Economie et société*, Tome I, Plon, 1971.

♦ La Loi ATR (relative à l'administration territoriale de la République) du 6 février 1992, qui a introduit la notion **d'intercommunalité de projet** avec la création des communautés de communes et des communautés de villes. Les communautés de ville ont eu peu de succès, mais les communautés de communes se sont rapidement constituées, parfois sur la base de structures préexistantes.



Figure 67. : Carte de la France intercommunale en 2007 Source : ADCF
www.adcf.asso.fr

♦ La Loi Chevènement ou loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (12 juillet 1999) qui a supprimé des structures (districts, communautés de villes) et a créé la communauté d'agglomération, actualisé les seuils et les compétences. La force de cette loi réside dans **les mécanismes incitatifs mis en place**. Les montants de la dotation générale de fonctionnement (DGF), dotation de péréquation et de coordination Etat-communes, sont démultipliés dans les structures intercommunales.

Deux grands reproches ont été adressés aux nouvelles communautés (Cf. rapport de la Cour des comptes) : la constitution de « coquilles vides » pour de seules motivations financières, et/ou l'insuffisance d'économies d'échelle réalisées sur l'organisation des services des collectivités.

Ces reproches sont tempérés par deux arguments complémentaires. Premièrement, la constitution d'une intercommunalité demande une maturation des relations entre communes, et les communautés connaissent un « cycle de vie » progressif, avec des effets cliquets dans la prise de nouvelles compétences interdépendantes. Deuxièmement, la nature et la qualité des services rendus à la population ont fortement évolué, améliorant le rapport qualité-prix des services quand bien même leur coût ne diminue pas.

| Structure | Texte fondateur | Seuils actuels | 1972 | 1992 | 2002 | 2006 |
|------------------------------------|------------------------------------|--|------------|------------|-------------|-------------|
| Districts | Ordonnance du 5 janvier 1959 | <i>Supprimé en 1999</i> | 95 | 214 | | |
| Communautés urbaines | Loi du 31 décembre 1966 | Plus de 500 000 hab. | 9 | 9 | 14 | 14 |
| Syndicats d'agglomération nouvelle | Loi du 13 juillet 1983 | | | 9 | 8 | 6 |
| Communauté de communes | Loi ATR du 6 février 1992 | Moins de 50 000 hab. | | | 2033 | 2389 |
| Communautés d'agglomération | Loi Chevènement du 12 juillet 1999 | Au moins 50 000 hab. autour d'une ville de plus de 15 000 hab. | | | 120 | 164 |
| EPCI à fiscalité propre | | | 104 | 232 | 2175 | 2573 |

Tableau 107. : Evolution des statuts juridiques des intercommunalités
(Source : ADCF)

L'ADCF note qu' « une nouvelle ambition s'est dessinée pour les communautés en matière d'environnement, celle de s'affranchir de leur rôle de simple gestionnaire et de s'affirmer come « autorités organisatrices » dans le domaine. Désormais, elles sont en mesure de définir les priorités en matière d'investissement, de piloter la commande publique sur le secteur, de mettre en place de nouvelles prestations, de maîtriser la communication... » (Adcf 2006). Cette nouvelle structuration du paysage institutionnel est donc a priori grandement favorable au développement de compétences bénéfiques au pilotage des contrats de délégation.

3. 2. 2. Les limites pour les compétences eau et assainissement

L'état des lieux

Cependant, les intercommunalités actuelles, dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, se télescopent avec l'intercommunalité syndicale historique (fin XIX^e siècle – début du XX^e siècle). 3 000 à 4 000 syndicats (syndicats à vocation unique ou SIVU selon la loi du 22 mars 1890 ; syndicats à vocation multiple ou SIVOM suivant l'ordonnance du 5 janvier 1959) sont compétents en matière d'eau et d'assainissement. Une bonne partie des 2 500 communautés se sont dotées de tout ou partie de ces deux compétences (Picard 2006).

| Type de structure | Exercice de la compétence eau |
|--|-------------------------------|
| Communautés de moins de 10 000 habitants | Moins de 20 % |
| Communautés de 10 000 à 50 000 habitants | 30 % |
| Communautés de plus de 100 000 habitants | 60 % |

Tableau 108. : Exercice de la compétence eau

Mais parmi les communautés compétentes, beaucoup se spécialisent sur des segments particuliers : 59 % assurent la réfection des réseaux, 36 % la collecte des eaux usées, 25 % le prospect de nouvelles sources. **Cela signifie que les communautés délèguent souvent à nouveau la compétence à une structure de type intercommunal.**

Le législateur a pris soin de permettre ces adhésions en excluant pour les intercommunalités les moins intégrées les compétences eau et assainissement des compétences obligatoires. Néanmoins, la symétrie n'est pas totale : les communautés d'agglomération sont incitées à prendre la compétence assainissement pour obtenir une DGF plus importante.

| Structure | Eau | Assainissement |
|-----------------------------|-------------------------------|---|
| Communautés urbaines | Compétence obligatoire | Compétence obligatoire |
| Communautés d'agglomération | Compétence facultative | Compétence facultative comptabilisée dans le coefficient d'intégration fiscale |
| Communauté de communes | Compétence facultative | Compétence facultative |

Tableau 109. : Obligations d'exercice des compétences eau et assainissement

Des réalités variées

Le transfert de compétence à un syndicat est justifié par la cohérence technique des services. En effet, nombre de syndicats se sont constitués historiquement à l'échelle d'un bassin versant et recouvrent des installations complètes à l'échelle de ce bassin. Mais dans de nombreux cas, la réalité technique n'est qu'un prétexte pour ne pas supprimer un syndicat historique.

Et ceux-ci recouvrent des réalités variées :

- ◆ Des zones rurales qui peinent à confier la compétence à une communauté ;
- ◆ Des syndicats départementaux qui coordonnent les services en milieu rural et coexistent avec les syndicats locaux ;
- ◆ Les communautés de communes et communautés d'agglomération qui n'ont pris qu'une partie de la compétence par opportunité financière, mais n'exercent pas réellement la compétence ;
- ◆ Les métropoles urbaines qui ont les deux compétences et doivent faire le choix du maintien ou du retrait dans des syndicats périphériques ;
- ◆ Le centre de la Région Ile-de-France avec deux syndicats très puissants (SEDIF pour l'eau potable, SIAAP pour l'assainissement), des départements qui interviennent dans l'assainissement et une intercommunalité déficiente.

Le maintien de la plupart des syndicats ne paraît plus justifié au regard du nouveau découpage territorial induit par l'intercommunalité. Mais la rationalisation de la carte intercommunale vient se heurter aux équilibres de pouvoirs et aux habitudes en place.

4. L'achat public et son coût

Ainsi, l'organisation des collectivités locales présente des évolutions favorables au pilotage des contrats, par la professionnalisation de l'achat public et le développement de l'intercommunalité. Mais ces évolutions sont aujourd'hui incomplètes, et la compétence d'achat public demeure partagée entre les collectivités et les consultants extérieurs (§ 4.1). Nous allons voir que le recours interne ou externe à ces compétences représente un coût qu'il n'est pas inutile de rapporter aux gains escomptés (§ 4.2). Enfin, nous suggérerons l'introduction de cette notion de compétence dans les modèles théoriques (§ 4.3).

4. 1. Des compétences aujourd'hui limitées

4. 1. 1. Les compétences internes et les règles statutaires de la fonction publique territoriale

Tout d'abord, nous avons vu que le pilotage des relations contractuelles requière des niveaux de qualification élevés. Or, les collectivités sont soigneusement encadrées par les dispositifs législatifs et statutaires (1984). **L'emploi d'un cadre est entre autres subordonné à l'existence d'un effectif conséquent à encadrer ou à la taille de la collectivité. Pour les services délégués, cet effectif est par nature même très faible, puisque c'est le personnel du fermier qui exploite le service.**

En conséquence, nombre de services manquent d'une compétence sectorielle à même d'assurer le pilotage des contrats. Ce manque peut être comblé en interne par la mutualisation des moyens fonctionnels, qui assure un regard extérieur neutre sur la délégation. Dans les collectivités ou les intercommunalités de grande et de moyenne taille, nous avons ainsi vu confier le pilotage des contrats soit à un cadre technique en charge des services, mais capable d'intégrer des notions économiques et juridiques, soit à des groupes de travail multidisciplinaires (Bonnet 2002), soit à un acheteur public, les compétences transversales bénéficiant alors aux services d'eau et d'assainissement.

4. 1. 2. Les compétences externes et le recours au conseil

Par contre, dans les collectivités de petite taille ou dans les syndicats dédiés uniquement aux services d'eau et d'assainissement, il est difficile d'embaucher un cadre, quand bien même la volonté et les fonds sont disponibles. **Le conseil extérieur reste alors le seul recours.**

Aujourd'hui, le conseil aux collectivités est partagé entre un secteur privé comptant peu d'acteurs et l'ingénierie publique des Directions départementales de l'agriculture et de la forêt et de l'équipement. Pour les mises en concurrence de contrat, l'ingénierie publique intervient davantage dans les petites collectivités, où elle a un quasi-monopole. Ses tarifs de prestation sont moins élevés que ceux du privé.

| | | DDAF, DDE | Conseil privé | Pas de conseil |
|------|---|--------------|---------------|----------------|
| 1998 | Toutes collectivités Moins de 20 000 habitants | 92% | 5% | 3% |
| 1999 | Toutes collectivités | 82% | 13% | 5% |
| 2000 | Moins de 20 000 habitants Plus de 20 000 habitants | 87% 53% | 11 % 39 % | 2 % 8% |
| 2001 | Moins de 10 000 habitants Plus de 10 000 habitants | 86 % 60 % | 13 % 36 % | 1 % 4 % |
| 2002 | Moins de 10 000 habitants Plus de 10 000 habitants | 82 % 67 % | 15 % 24 % | 3 % 9 % |
| 2003 | Moins de 10 000 habitants Plus de 10 000 habitants | 82 % 62 % | 15 % 32 % | 3 % 6 % |
| 2004 | Moins de 10 000 habitants Plus de 10 000 habitants | 86 % 67 % | 13 % 20 % | 1 % 13 % |

Tableau 110. : Parts de marché du conseil dans les procédures Loi Sapin ;
Source : Observatoire des délégations, Laboratoire GEA, ENGREF

| | | DDAF, DDE | Conseil privé | Pas de conseil |
|------|--------------------|-----------|---------------|----------------|
| 1999 | Chiffre d'affaires | 59 % | 41 % | 0 % |
| 2000 | Chiffre d'affaires | 56 % | 44 % | 0 % |
| 2001 | Chiffre d'affaires | 72 % | 28 % | 0 % |

Tableau 111. : Chiffres d'affaires du conseil dans les procédures Loi Sapin ;
Source : Observatoire des délégations, Laboratoire GEA, ENGREF

Mais malgré la présence de compétences internes, on constate que les collectivités les plus importantes font elles aussi appel au conseil à cette occasion - notamment, à raison de 30 % d'entre elles environ, au conseil privé. Cela est justifié par la volonté d'avoir des bases de références expertes, un regard critique extérieur sur le service, voire une garantie formelle de bon déroulement de la procédure de mise en concurrence.

4. 2. La mesure de l'opportunité du suivi du contrat

Quoiqu'il en soit, la négociation, le suivi et le pilotage des contrats de délégation représentent un coût de transaction non négligeable. Nous nous proposons ici de donner une estimation chiffrée du coût de transaction représenté par chaque parcours-type, afin de le rapprocher des gains attendus dans la transaction.

4. 2. 1. Les hypothèses de chiffrage retenues

Nous avons élaboré ici des hypothèses qui ne constituent qu'une ligne directrice pour la réflexion. Ces hypothèses comprennent un coût fixe par type de parcours, et demanderaient à être affinées selon la taille du service en particulier.

Les temps consacrés à la relation contractuelle.

Nous nous sommes appuyés sur la description des suivis-type pour faire une estimation du temps passé pour la relation contractuelle. Le temps consacré à chaque contact n'est cependant pas identique suivant le cas. Par exemple, une réunion unique annuelle nécessite un temps de préparation et de débriefing supérieur à une réunion hebdomadaire. De même, le temps de réunion lui-même varie. Par contre, nous avons estimé le temps moyen d'un contact avec le délégataire à une heure, sachant que dans certains cas, ce temps est beaucoup plus important (résolution de crise) et dans d'autres cas, beaucoup plus faible (point rapide). La remise et l'analyse du rapport annuel sont supposées incluses dans ces temps de travail.

| | Fréquence annuelle des réunions | Temps unitaire des réunions | Fréquence annuelle des contacts | Temps unitaire des contacts |
|-----------------|---------------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|
| Suivi excellent | 52 | 0,5 jour | 220 | 1 h |
| Bon suivi | 12 | 1 jour | 220 | 1 h |
| Suivi moyen | 6 | 1 jour | 100 | 1h |
| Suivi faible | 1 | 1,5 jour | 0 | so |

Tableau 112. : Fréquence des contacts avec l'entreprise délégataire

Les coûts unitaires des compétences mobilisées

Nous avons considéré trois cas de figure :

- ◆ Dans le premier cas, les compétences nécessaires sont disponibles en interne et mutualisées sur d'autres tâches ou d'autres services – par exemple parce que la collectivité comprend un service technique complet, ou parce qu'il s'agit d'un acheteur public. Dans ce cas de figure, les coûts unitaires sont estimés au prorata du temps passé. Nous avons défini trois profils de fonctionnaires territoriaux impliqués : les attachés (filière administrative), les ingénieurs et les techniciens (filière technique).
- ◆ Dans le second cas, la collectivité embauche une personne chargée du suivi et du pilotage des délégations de service public d'eau et d'assainissement, et c'est majoritairement cette tâche qui motive l'embauche. Nous considérons alors le coût de cette décision (Riveline 1999) et le chiffrage comprend alors le salaire complet de l'agent recruté, quand bien même il peut être amené à remplir d'autres fonctions dans le cadre de son travail. Nous avons retenu dans nos hypothèse le profil d'un ingénieur, mais il est bien entendu que les choix pourraient être autres.
- ◆ Dans le troisième cas de figure, il est fait appel au conseil extérieur.

Notons que selon les parcours, ces trois solutions peuvent se combiner, notamment sur la présence ou non de conseil extérieur à l'occasion d'évènements marquants de la vie du contrat (négociation initiale, avenants, fin de contrat).

| Profil | Coût unitaire/jour | Commentaires |
|-------------------|--------------------|---|
| Attaché | 258 €/j | Nota : Chiffres issus d'une étude Initiatives Rh sur la rémunération des agents de 25 collectivités locales. Taux de charges sociales appliqué : 1,4. Nombre de jours annuels : 220. |
| Ingénieur | 298 €/j | |
| Technicien | 189 €/j | |
| Conseil extérieur | 1 000 €/j | |

Tableau 113. : Coûts unitaires des compétences d'achat public

Nous n'avons évidemment pas comptabilisé le temps des élus comme une donnée financière, mais il est souvent lui aussi conséquent. Il serait intéressant d'en donner une estimation par ailleurs en coût d'opportunité politique pour la collectivité.

4. 2. 2. Estimation du coût de transaction des parcours-type

Nous avons ici estimé le coût de transaction lié aux quatre parcours contractuels-type :

- ♦ pilotage contractuel, avec un bon suivi et une renégociation tous les 3 ans ;
- ♦ pilotage technique, avec un suivi excellent, l'occupation d'un technicien à mi-temps sur le suivi du service et une renégociation tous les 3 ans ;
- ♦ dérive, avec une renégociation tous les 4 ans ;
- ♦ abandon, avec une renégociation tous les 6 ans.

| Parcours : PILOTAGE CONTRACTUEL | Coût interne marginal | Coût interne complet |
|---|------------------------------|-----------------------------|
| Suivi : BON SUIVI | Ingénieur | Ingénieur |
| Négociation initiale | 8 j | |
| Suivi régulier | | |
| 12 réunions par an / 1 j par réunion | 12 j/an | |
| 220 contacts par an / 1 h par contact | 28 j/an | |
| 3 renégociations sur la durée du contrat | 6 j/négociation | |
| Temps total sur 12 ans | 506 j | |
| <i>Coût unitaire par jour</i> | 298 | 298 |
| Coût total sur 12 ans | 150 788 € | 786 720 € |

Tableau 114. : Estimation du coût de transaction lié au parcours pilotage contractuel

| Parcours : PILOTAGE TECHNIQUE | Coût interne marginal | | Coût externe |
|--|------------------------------|------------------|---------------------|
| Suivi : SUIVI EXCELLENT | Attaché | Technicien | |
| Négociation initiale | 4 j | | 8 j |
| Suivi régulier | | | |
| 52 réunions par an / présence de l'attaché 1 fois par an | 1 j/an | | |
| Technicien à mi-temps | | 110 j/an | |
| 3 renégociations sur la durée du contrat | 3 j/négociation | | |
| Temps total sur 12 ans | 25 j | 1320 j | 8 j |
| <i>Coût unitaire par jour</i> | 258 | 189 | 1 000 |
| Coût total sur 12 ans | 6 450 € | 249 480 € | 8 000 € |
| | 263 930 € | | |

Tableau 115. : Estimation du coût de transaction lié au parcours pilotage technique

| Parcours : DERIVE | Coût interne marginal | Coût externe |
|---|------------------------------|---------------------|
| Suivi : SUIVI FAIBLE | Attaché | |
| Négociation initiale | 4 j | 8 j |
| Suivi régulier | | |
| 1 réunion par an / 1,5 j par réunion | 1,5 j/an | |
| 2 renégociations sur la durée du contrat | 3 j/négociation | |
| Temps total sur 12 ans | 28 j | 8 j |
| <i>Coût unitaire par jour</i> | 258 | 1 000 |
| Coût total sur 12 ans | 7 224 € | 8 000 € |
| | 15 224 € | |

Tableau 116. : Estimation du coût de transaction lié au parcours dérive

| Parcours : ABANDON | Coût interne marginal |
|--|------------------------------|
| Suivi : SUIVI FAIBLE | Attaché |
| Négociation initiale | 8 j |
| Suivi régulier | |
| 1 réunion par an / 1,5 j par réunion | 1,5 j/an |
| 1 renégociation sur la durée du contrat | 3 j/négociation |
| Temps total sur 12 ans | 29 j |
| <i>Coût unitaire par jour</i> | 258 |
| Coût total sur 12 ans | 7 482 € |

Tableau 117. : Estimation du coût de transaction lié au parcours abandon

4. 2. 3. Le rapprochement des coûts engagés pour le pilotage des contrats avec les gains espérés sur le service

Une fois les coûts de transaction de chaque parcours évalués, nous les avons rapprochés du montant des contrats, en calculant la valeur d'un point de marge sur la durée du contrat. Nous avons comparé les parcours en additionnant le coût de transaction du parcours et le taux de marge maximum observé pour ce type de parcours. Sont grisés les parcours qui ne semblent alors pas cohérents avec le montant du contrat.

On observe des effets de seuils dans l'opportunité de la mise en place de l'un ou l'autre type de parcours et/ou de suivi de contrat : vers un montant annuel du contrat de l'ordre de 50 K€ pour la mise en place d'un véritable pilotage ; aux environs de 240 K€ pour l'opportunité d'une embauche dédiée.

Le pilotage technique, dans ce calcul, apparaît comme majoritairement inadéquat. Il présente en effet un fort coût de transaction du fait d'une embauche de technicien, associé à un fort taux de marge du délégataire. Ces conclusions sont bien entendues très grossières et demanderaient à être nuancées par une confrontation au terrain de plus grande ampleur d'une part, et par la prise en compte des risques de défaut de qualité sans suivi technique d'autre part.

**Tableau 118. : Estimation des coûts de transaction en points de marge sur
une durée de 12 ans (page suivante)**

| Estimation sur la base de 0,8 €/m ³ eau potable ou assainissement ; 40 m ³ par habitant | Evaluation des coûts de transaction pour un contrat de 12 ans | Parcours-type | Pilotage technique | Pilotage contractuel avec embauche | Pilotage contractuel avec compétence mutualisée | Dérive | Abandon |
|---|---|--|--------------------|------------------------------------|---|--------------------|--------------------|
| | | Suivi-type | Suivi Excellent | Bon suivi | Bon suivi | Suivi faible | Suivi faible |
| | | Nombre de renégociations | Tous les 3 ans (3) | Tous les 3 ans (3) | Tous les 3 ans (3) | Tous les 4 ans (2) | Tous les 6 ans (1) |
| | | Coût de transaction associé | 263 930 € | 786 720 € | 150 788 € | 15 224 € | 7 482 € |
| | | Marge observée | 20 à 40% | 0 à 20% | 0 à 20% | 20 à 40% | > 50% |
| Nombre d'habitants | Chiffre d'affaires annuel | Montant d'un point de marge sur 12 ans | | | | | |
| 313 | 10 000 € | 1 200 € | 220% | 656% | 126% | 13% | 6% |
| 625 | 20 000 € | 2 400 € | 110% | 328% | 63% | 6% | 3% |
| 938 | 30 000 € | 3 600 € | 73% | 219% | 42% | 4% | 2% |
| 1 250 | 40 000 € | 4 800 € | 55% | 164% | 31% | 3% | 2% |
| 1 563 | 50 000 € | 6 000 € | 44% | 131% | 25% | 3% | 1% |
| 3 125 | 100 000 € | 12 000 € | 22% | 66% | 13% | 1% | 1% |
| 6 250 | 200 000 € | 24 000 € | 11% | 33% | 6% | 1% | 0% |
| 9 375 | 300 000 € | 36 000 € | 7% | 22% | 4% | 0% | 0% |
| 12 500 | 400 000 € | 48 000 € | 5% | 16% | 3% | 0% | 0% |
| 15 625 | 500 000 € | 60 000 € | 4% | 13% | 3% | 0% | 0% |
| 31 250 | 1 000 000 € | 120 000 € | 2% | 7% | 1% | 0% | 0% |
| 62 500 | 2 000 000 € | 240 000 € | 1% | 3% | 1% | 0% | 0% |
| 93 750 | 3 000 000 € | 360 000 € | 1% | 2% | 0% | 0% | 0% |
| 125 000 | 4 000 000 € | 480 000 € | 1% | 2% | 0% | 0% | 0% |
| 156 250 | 5 000 000 € | 600 000 € | 0% | 1% | 0% | 0% | 0% |
| 312 500 | 10 000 000 € | 1 200 000 € | 0% | 1% | 0% | 0% | 0% |
| 625 000 | 20 000 000 € | 2 400 000 € | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |

4. 3. L'introduction de la compétence dans les modèles théoriques

Nous avons vu dans le paragraphe précédent que la compétence de la collectivité avait une vraie incidence sur le contrat de délégation : parce qu'elle permet d'assimiler et de mobiliser dans l'action une information disponible, ou parce qu'elle permet de contourner l'absence d'information par des connaissances extérieures au contrat et à son déroulement, **elle permet de réduire l'asymétrie d'information. La compétence modifie donc significativement le contexte contractuel. Elle favorise une issue équilibrée de la négociation, faisant basculer les contrats de délégation de service public du modèle théorique principal-agent avec asymétrie d'information au modèle théorique de l'incitation par la renégociation des contrats incomplets.**

Paradoxalement, si les compétences d'achat public sont présentes, la part fermière est susceptible de diminuer et la marge du délégataire également, mais les incitations au bon investissement sont présentes. En effet, un fort opportunisme en présence de compétences aboutirait à une renégociation qui prendrait en compte les investissements non réalisés et à une baisse de part fermière ; il y aurait un effet cliquet (Laffont and Tirole 1988), mais positif. De plus, l'opportunisme détériorerait la relation contractuelle. A contrario, en l'absence de suivi du contrat, c'est le mécanisme de l'opportunisme qui domine. Ce n'est pas le mécanisme du hold-up qui prédomine, avec une incitation négative à l'investissement par crainte de se voir exproprier de son retour sur investissement à la renégociation. C'est l'asymétrie d'information qui fait que le délégataire reçoit la majeure partie du surplus social et l'augmente par opportunisme.

Ainsi la compétence en achat public de la collectivité apparaît-elle comme le facteur limitant de la relation contractuelle. Elle détermine l'issue de la négociation et l'équilibre du partage du surplus social entre le délégataire et la collectivité. Ce faisant, elle crée ou non des incitations à l'implication dans le contrat.

Mais cette compétence représente un coût de transaction pour la collectivité. Malgré le développement de compétences d'achat public mutualisées dans les collectivités, il demeure que le pilotage des contrats représente un coût que les plus petits services ont intérêt à mettre en balance avec les gains attendus. La taille des services demeure déterminante dans l'opportunité de mettre un pilotage spécifique en place.

Ce coût de transaction pourrait être formalisé dans les modèles théoriques. Si l'on néglige le coût représenté par la négociation de départ, qui est inévitable de fait et à peu près constant d'une collectivité à l'autre, il nous reste un coût de transaction lié aux compétences d'achat public et dépendant de la durée du contrat. Ce coût, d'une certaine façon, réduit le surplus social, puisqu'il vient s'ajouter aux coûts de la collectivité, et donc se défalquer de l'acceptabilité à payer des usagers pour délimiter la plage de négociation. Il influence l'issue de la négociation, de telle sorte que le prix (p et k) est décroissant en fonction de cette compétence. Il s'agit donc d'une variable qui induit des externalités croisées dans le modèle de départ.

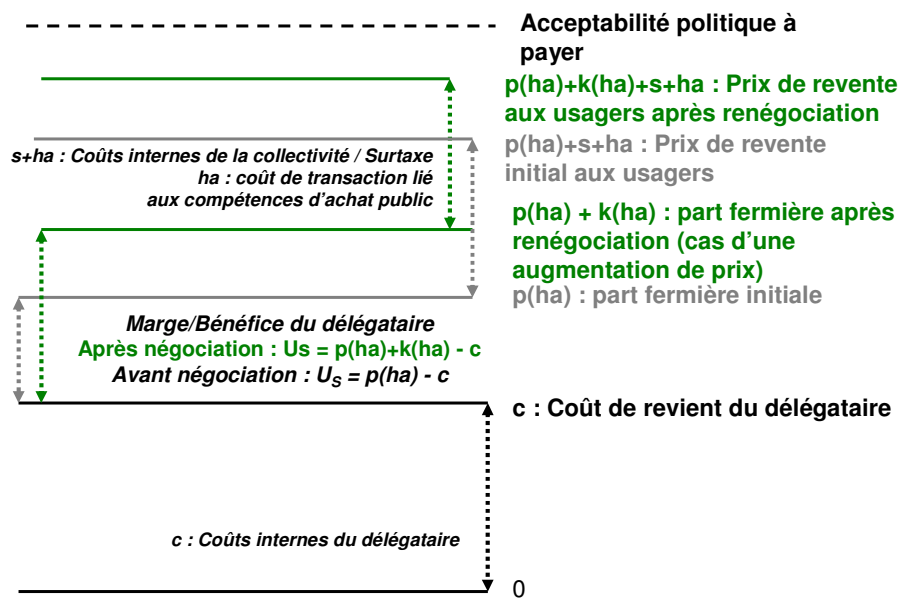


Figure 68. : Modélisation d'un contrat de délégation incomplet avec compétences d'achat public

Chapitre 10. L'articulation avec les enjeux sectoriels : une double boucle de régulation

Nous avons vu dans le chapitre 9 que les compétences locales sont déterminantes dans les contrats de délégations. Ce sont ainsi des évolutions non sectorielles qui donnent leur meilleure chance aux services délégués d'eau et d'assainissement. C'est la mutualisation des moyens induite par le développement de l'intercommunalité et la professionnalisation de l'achat public qui offre des compétences et un recul suffisant pour le pilotage des contrats.

Mais dans le même temps, cette mutualisation replace davantage les services dans une perspective locale. Et les décisions locales s'éloignent parfois de l'intérêt du seul service d'eau et d'assainissement. Il peut s'agir de limiter la pression des prélèvements fiscaux et tarifaires sur les usagers, de reporter des décisions impopulaires après des élections, etc. Or, les enjeux sectoriels des services publics industriels et commerciaux d'eau et d'assainissement en France ne sont pas tous portés au niveau local. Il s'agit des enjeux classiques de service public, mais aussi des enjeux environnementaux et démocratiques. Dans ces conditions, la régulation par la seule négociation locale suscite des craintes.

Nous allons donc explorer dans ce chapitre les motivations des collectivités. Tout d'abord, nous verrons avec les sociologues que les soupçons d'une corruption plus importante au niveau local ne sont pas justifiés (§ 1). Nous verrons également, grâce à une comparaison avec l'organisation des services en Suisse, que des mutualisations au niveau local ont un sens qui n'existe pas formellement en France, mais peut s'exercer dans la pratique des prises de décision (§ 2). Nous concluerons enfin que l'exercice d'enjeux sectoriels dans la prise de décision locale passe par des mécanismes incitatifs et coercitifs (§ 3).

.

1. Des questions en voie de résolution : la collusion, le clientélisme et la corruption

Ni les compétences internes, ni les compétences externes ne sont une garantie de transparence absolue pour l'usager. *La collusion technique est un risque sur le long terme ; mais il existe également deux grandes questions de base que les évolutions législatives n'ont pas permis de résoudre tout à fait : il s'agit du clientélisme et de la corruption.* Les trois notions diffèrent sensiblement :

- ♦ *La collusion est basée sur la connivence, la complicité ;*
- ♦ *Le clientélisme est le fait, pour un homme politique ou un parti, de chercher à augmenter son pouvoir en s'appuyant sur une clientèle gagnée et entretenue à l'aide de procédés démagogiques ou d'attribution d'avantages ;*
- ♦ *La corruption est l'action de corrompre quelqu'un en le soudoyant pour qu'il agisse contre son devoir.*

Le Petit Larousse illustré, 100° Edition, 2005.

(Hart, Shleifer et al. 1997) montrent que dans un contexte où la corruption domine, mieux vaut adopter une gestion en régie, et dans un système où le clientélisme domine, mieux vaut adopter la concession. **La délégation est par essence un mode de gestion mixte qui laisse la place aux trois mécanismes.**

Les années 1990-2000 ont été riches de remaniements dans la gestion des contrats délégués. L'évolution du Code des marchés structure l'achat public et les compétences associées. La Loi Sapin a induit la fin des contrats et leur mise en concurrence, des contrats ont changé de délégataire, de nouvelles entreprises outsiders sont apparues. Les regroupements intercommunaux ont permis de confier la responsabilité des services à de nouveaux agents, de comparer des services sur de nouveaux territoires, d'élaborer un projet commun, de faire évoluer ou fusionner les contrats. *Mais au-delà de l'attrait de la nouveauté et de la mise en place de nouvelles compétences, on peut se demander si le changement sera durable.*

1. 1. Le clientélisme

Le clientélisme est une des bases du fonctionnement décentralisé notarial français (Grémion 1976), et ce d'autant plus que les nouvelles responsabilités des élus locaux les placent en prise directe avec la population (Grémion and Worms 1993), sans le garde-fou que constituait précédemment le recours au Préfet (Cf. Chapitre 2. 1. 2. 1.). Le clientélisme s'est traduit dans les délégations par divers mécanismes potentiels : embauches chez le délégataire sur indication des élus des collectivités, prise de participation dans des clubs sportifs, financement d'associations par le délégataire, etc.. *Par contre-coup, le coût d'exploitation du service peut s'en trouver renchéri, et des obligations morales se créent entre élus en place et délégataires.*

1. 2. Un effet d'opportunité soumis au risque de collusion

Par ailleurs, il y a un risque d'une nouvelle collusion technique autour du service entre les agents des collectivités en intercommunalité et ceux des délégataires, au bout d'une période plus ou moins longue d'apprentissage commun, collusion technique assimilable au phénomène de capture anglo-saxon (Lorrain 1993).

Pour le conseil, le risque de collusion ne paraît pas moindre. Le faible nombre d'intervenants sur le marché concurrentiel du conseil les rend fragiles. Un équilibre précaire s'instaure entre leur compétence technique et leur survie. Après une phase importante de mise en place de méthodes, les pratiques s'uniformisent, soit par souci de rentabilité dans les cabinets privés, soit par partage d'expériences dans les réseaux de l'ingénierie publique, ce qui rend les prestations prévisibles pour les délégataires. Les rapports réguliers avec les délégataires favorisent les échanges et les accords de principe, ce qui, au final, pourrait également relever de la capture du régulateur (Faure-Grimaud, Laffont et al. 1998).

1. 3. La corruption

1. 3. 1. Le contrat de délégation, lieu de corruption par excellence ?

Quant à la corruption, elle est par essence cachée, et il est difficile d'avancer des chiffres. Toutefois, les marchés locaux font partie des sources d'argent caché de la V^o République, au même titre que le patronat, les fonds secrets du gouvernement, les grands contrats des entreprises d'Etat, ou les montages liés aux services secrets (Lorrain 1993). Les contrats de délégation, en raison du choix *intuitu personae* de l'exploitant des services urbains, présentent une source de corruption de choix.

La partie émergée de l'iceberg, en ce qui concerne les contrats de délégations, est représentée par les « droits d'entrée » qui ont usuellement été pratiqués dans les services. Les sommes acquittées par les entreprises délégataires pour l'accès au service renchérissent au final le coût du service. Mais il s'agit peu souvent d'un enrichissement personnel, les sommes étant reversées soit au budget principal de la collectivité, soit au budget annexe du service. Au demeurant, cette pratique s'est peu à peu officialisée, avant de disparaître. *« La délégation de service public ne commence pas en 1983. A cette date, le taux de privatisation des réseaux d'eau était déjà des deux tiers ; ce qui signifie qu'un très grand nombre de villes avaient déjà signé un contrat (...) Alors de deux choses l'une, les villes n'ont pas négocié et elles ont fait de mauvaises affaires ; ou bien les entreprises privées ont payé une commission d'entrée mais selon des formes plus discrètes. »*

La période suivante voit les choses évoluer : *« Lorsque des villes délèguent un service public local – exploitation d'eau – elles le vendent et les chiffres en sont publiés : Toulouse (400 MF), Montpellier (250 MF), Grenoble (120 MF), Caen (200 MF), Saint-Etienne (1 120 MF) (...) Ce qui témoigne non pas d'une corruption nouvelle mais de la recherche d'une certaine régulation »* (Lorrain 1993)

Mais d'autres tractations ont été mises à jour dans les années 1990, qui ne relevaient pas de la même « transparence », même si là encore, l'enrichissement personnel n'est pas en cause. *« A l'occasion des récentes « affaires » ayant impliqué l'un ou l'autre de ces grands groupes, on a surtout dénoncé des pratiques de corruption, ou montré que les citoyens tiraient peu d'avantages (tarifs, qualité), d'une « privatisation » de leur eau. Mais on a négligé des problèmes plus importants. D'une part, une grande opacité entoure le fonctionnement des opérateurs urbains relevant du secteur privé, leur financement, les modes de prises de décision ; cette opacité s'étend aux relations entre ces opérateurs et la mairie. D'autre part, il n'existe aucun moyen de contrôle démocratique sur les activités ou les opérations ainsi concédées. Enfin, on perd de vue trois caractéristiques de ces grands groupes : l'étendue de leur emprise territoriale, leur internalisation croissante ; leur capacité à offrir des prestations et des solutions à des élus locaux soumis à l'accroissement de la demande sociale ». (Borraz and Worms 1996)* Du fait de la décentralisation, les opérateurs urbains sont de plus en plus présents dans la gestion d'une gamme de plus en plus variée d'activités communales « clefs en main ». *« Ces grandes sociétés qui ont des positions de quasi-monopole manipulent les élus et peuvent les corrompre s'ils sont corruptibles. » (Grémion and Worms 1993)*

1. 3. 2. La décentralisation, un vecteur supplémentaire de corruption ?

La décentralisation induit un soupçon renforcé quant à la corruption au niveau local. Des raisons théoriques sont invoquées. **La multiplication des lieux de décision fait craindre la multiplication des occasions et des tentatives de corruption**, d'autant que la mise en place des systèmes de contrôle, comme les Chambres régionales des comptes, ont eu du retard sur la décentralisation (Jeaneney 1993).

C'est aussi le cas du contrôle démocratique qui est quasiment absent, et notamment dans les services délégués. Les commissions consultatives locales des services publics, comme les conseils municipaux ou communautaires, se comportent souvent en simples chambres d'enregistrement (Borraz and Worms 1996). Seules les associations jouent un rôle de contrepoids, et encore n'est-ce souvent que pour une période transitoire (Pflieger 2001).

Les services d'eau et d'assainissement sont de plus souvent gérés à une échelle qui dépasse celle de la commune (Cf. Chapitre 9. 3. 2.) : syndicats, communautés de communes, d'agglomération, communautés urbaines, etc.. Les usagers sont souvent privés de la sanction démocratique par le vote puisque les instances concernées ne sont pas élues au suffrage universel direct (Borraz and Worms 1996).

Cependant, la sensibilité à la corruption a paradoxalement augmenté alors que les moyens de la détecter sont plus importants et la limitent. *« Il se peut qu'en certaines périodes on ait l'impression que la corruption est moindre simplement parce que la détection et la répression de la corruption sont moins efficaces qu'à d'autres moments. (...) le scandale en soi a une double portée. Il est à la fois sujet d'indignation puisqu'il révèle une turpitude, et sujet de satisfaction puisqu'il a été capable de la révéler »* (Jeaneney 1993).

Tout ceci nous incite à modérer les soupçons portés sur les fonctionnaires et élus locaux et sur la corruption réellement pratiquée à leur niveau. Jean-Pierre Worms résume cette appréciation (Grémion and Worms 1993) : « En tant que sociologue, ce qui me frappe, ce sont deux choses : d'une part la sincérité, l'authenticité, l'honnêteté sont beaucoup plus largement répandues que le grand public ne veut le croire. La grande majorité des hommes et des femmes politiques agissent par conviction, à droite comme à gauche ! D'autre part, et malheureusement, dans une gestion des appareils politiques, à gauche comme à droite, ce ne sont pas les critères dominants. Le critère dominant est la capacité de gérer la relation immédiate à l'opinion et de manipuler les grands appareils de décision politique.(...) Cela ne veut pas dire que les élus politiques n'aient pas de conviction. Les deux phénomènes peuvent aller de pair. »

1. 3. 3. Une histoire chargée à plusieurs niveaux...

Ainsi, il ne s'agit pas de nier les pratiques de corruption concomitantes avec la décentralisation, mais de découpler les soupçons personnels du financement des partis politiques français. Celui-ci s'est de notoriété publique appuyé dans les années 1980 sur une vaste corruption à laquelle les délégataires de service public ont pris part, aux niveaux national et local. Le pic des « affaires » des années 1980 provient en fait de la concordance entre l'explosion des besoins financiers des partis politiques, de la survalorisation de la valeur « argent » et de l'individualisme sur les valeurs d'intérêt général précédentes, et de l'apparition de nouvelles règles institutionnelles qui ont favorisé la corruption locale.

« Si cette corruption a été réalisée essentiellement au niveau décentralisé, elle a été utilisée dans une large mesure au profit des instances centrales des partis politiques et des candidats à la présidentielle » (Mény and Zuber 1993). « La grande entreprise (...) de service (...) prendrait un risque énorme pour son image à pratiquer la corruption des personnes pour gagner des marchés. De fait, elle ont contribué aux dépenses de tous les partis et l'on peut penser que cette « redistribution » ne s'est pas faite au hasard mais selon des règles - un pourcentage sur les dépenses - qui introduisent une certaine codification » (Lorrain 1993).

Il nous faut donc supposer que la corruption pratiquée l'a été simultanément sur deux tableaux : au niveau de la signature et/ou de la renégociation des contrats locaux, pour disposer de marges et d'une source de financement ; au niveau national des partis politiques, pour la redistribution des fonds. Enfin, il n'existe pas de corruption sans contrepartie. Il existe des contreparties évidentes : l'attribution de contrats, la fixation d'un tarif permettant une rente partagée entre les deux bénéficiaires, etc. Mais le placement d'une corruption au niveau national peut également faire penser à d'autres contreparties : évolution des normes techniques par appui des lobbies, développement des entreprises en France et à l'international avec l'appui de l'appareil d'Etat, avec éventuellement des retombées au niveau local, par exemple pour le lancement de choix techniques expérimentaux innovants.

Dans ces conditions, soit la constitution des marges s'est faite en toute connaissance de cause au profit des partis, avec l'accord partiel des élus locaux ; soit elle s'est faite en dehors de leur connaissance, dans un contexte global de négociation déséquilibrée. Quand aux organismes de conseil, leur positionnement, soit en lien avec les entreprises privées, soit en lien avec le secteur public, ne les exclurait non plus d'un dispositif global où les intérêts privés et politiques sont susceptibles de jouer sur les négociations. Dans ce contexte, le rôle que jouent la fonction publique et son statut dans la lutte contre la corruption reste entièrement d'actualité. Le recours aux entités déconcentrées de l'Etat pour le conseil sur les délégations de service public, l'impact des fonctionnaires territoriaux sur le déroulement des négociations prennent tout leur sens. La constitution d'une entité dépendant d'une association d'élus pluripartite comme l'Association des Maires de France où toutes les sensibilités sont par essence présentes, s'inscrit dans cette continuité.

Dans tous les cas, et si les pratiques de corruption perduraient, il nous faudrait admettre que la négociation locale est un mythe et que des équilibres se jouent à un niveau national, sur un plan qui n'est pas celui de la mutualisation des moyens opérée par les entreprises délégataires, mais sur le plan de l'opportunité financière représentée par chaque service. Or, ce n'est pas totalement ce que nos observations de terrain rapportent.

1. 3. 4. ... en voie de résolution ?

En effet, si l'effet désastreux des « affaires » sur l'opinion publique ne s'est pas totalement dissipé, les nouvelles lois de financement des partis politiques votées au début des années 1990, et notamment le plafonnement des dépenses de campagne, circonscrivent aujourd'hui les besoins de fonds et les tentatives de corruption ((Mény and Zuber 1993) ; (Lorrain 1993)). Dans le même temps, les procédures ont été significativement renforcées pour les rendre plus transparentes et éviter la collusion (Cf. Chapitre 9. 3. 1. 1.).

Toutefois, de l'aveu même de certains élus, le durcissement des règles d'achat n'a pas éliminé toute possibilité ni toute tentative de corruption, d'autant que les délégations de service public sont soigneusement tenues à l'écart de la logique des marchés publics au nom de *l'intuitu personae*, c'est-à-dire la négociation de personne à personne. « *Je ne dirais pas que ces réformes sont inutiles, dans beaucoup de cas il y a un certain progrès du moins sur le papier. Mais je me méfie de ces réformes, parce que ce sont des réformes qui compliquent les procédures. Or (...) Tocqueville l'avait déjà dit : plus la règle est rigide, et plus les tentations de la contourner vont être fortes. En revanche, on n'a absolument rien fait pour prendre à bras-le-corps le problème du conflit d'intérêt, et on n'a rien fait non plus pour renforcer les contrôles externes.* » (Mény and Zuber 1993)

Certes, les négociations de départ, et la relation contractuelle en cours de contrat bien davantage, peuvent se trouver faussées par la corruption, à la fois dans l'équilibre technico-financier du service et dans le mode de relation instauré. Le nier relèverait d'un angélisme naïf. Mais nous estimons que ce n'est pas le contexte le plus courant au niveau local.

1. 4. La relation sociale de service

Reste enfin que le partenariat instauré entre la collectivité et le délégataire de service public dépasse parfois largement le cadre d'un service industriel et commercial ciblé. Par son implantation géographique prégnante, par la mise à disposition potentielle de ses moyens matériels en cas de crise, l'entreprise délégataire joue un rôle d'appui d'urgence à la collectivité qui n'est pris en compte par aucun marché clairement défini. Dans ces conditions, l'élu peut être amené à préserver, sans avantage personnel, et dans l'intérêt de la collectivité au sens large, une marge suffisante pour l'entreprise. Se crée alors une relation de service élargie dans la co-conception permanente de la prestation et le partenariat (Gadrey).

2. La comparaison avec la Suisse, un système intégré

Une fois la question de la corruption locale écartée, il reste que les enjeux locaux peuvent différer des enjeux sectoriels du service. Pour mieux identifier les enjeux des services d'eau et d'assainissement et les porteurs de ces enjeux, nous recourrons ici à une comparaison du système institutionnel français avec le système suisse, plus intégré, et qui ressemble à celui qui existait en France au début du XX^e siècle.

En Suisse, les unités de décision et de gestion se recouvrent : l'ensemble de la gestion est exercée par un seul acteur public au niveau local, et des mutualisations éventuelles prennent place moins par entités géographiques qu'entre différents services publics. L'utilisateur est compris dans l'ensemble de ses activités sur un territoire local.

En France au contraire, la gestion déléguée répartit les responsabilités de l'exploitation et des investissements entre la collectivité et une entreprise, et les mutualisations se font à grande échelle, mais uniquement sur l'eau et l'assainissement : par le biais de regroupements géographiques de services, mais aussi et surtout par le biais des transferts financiers entre acteurs du secteur, ou par mutualisation des coûts fixes au niveau des entreprises.

2. 1. Les enjeux de service public : accessibilité, continuité, pérennité, adaptabilité

Les services d'eau et d'assainissement ont d'abord à faire face d'abord à des enjeux de service public : l'accessibilité, la continuité, la pérennité, l'adaptabilité. Nous décrivons, enjeu par enjeu, les situations suisse et française.

2. 1. 1. L'accessibilité et la continuité : l'organisation des services

Nous n'abordons pas ici le vaste champ technique et social de l'accessibilité des usagers au service, malgré les évolutions notables de ces derniers temps. Nous nous restreignons à la présentation des conditions d'exploitation – et donc de continuité – des services.

Les exploitants

En Suisse, le service public de l'eau potable est assuré par des organismes publics, sauf exception. Les responsables des services d'eau potable peuvent ainsi être, par ordre croissant de taille des collectivités :

| | Public | +/- Privé |
|-----------------------|--|---|
| Petites collectivités | Fontainier municipal | Fontainier privé sous contrat (Hinwill) |
| | | Association d'usagers (Herisau) |
| Grosses collectivités | Syndicats de production et/ou de distribution d'eau (Bern) | |
| | Régies municipales (Zurich, Winterthur) | |
| | Services autonomisés (Luzern) | |
| | | Société privée (Zug) |

Tableau 119. : Responsables des services suisses par taille et par statut¹¹

¹¹ Les noms des collectivités entre parenthèse sont celles que l'auteur a visitées

Dans les petits services, on trouve des fontainiers privés sous contrat – l'équivalent pourrait être un artisan plombier spécialisé - ou des associations d'usagers. Le responsable d'exploitation est le chef d'orchestre de multiples petits contrats avec des sociétés spécialisées : analyses, curage, bureaux d'études, BTP, etc.

Les collectivités ne semblent pas souhaiter l'intervention de sociétés privées : il y a une seule société privée dans la ville de Zug. Dans les grosses collectivités, le débat actuel porte plutôt sur l'autonomisation des services, c'est-à-dire la constitution de sociétés anonymes appartenant à la collectivité, avec une plus grande liberté opérationnelle et financière que les régies.

Cette organisation diverge fondamentalement de l'organisation française, où l'exploitation des services est largement partagée avec les grands groupes délégataires (Cf. Chapitre 2. 1. 1. 2.). Au contraire du système Suisse, **il n'y a pas d'atomisation des acteurs privés**, et il n'y a pas de cas connu d'intervention d'un artisan local pour le compte d'une collectivité. L'ensemble de la chaîne d'exploitation est confiée à un seul prestataire, et les interventions spécialisées, à l'exception des travaux publics stricto sensu (ouverture des chaussées) sont le fait de la même entreprise ou d'une de ses filiales.

Les économies d'échelle

Le service public de l'eau en Suisse est souvent couplé dans les grosses collectivités à d'autres activités, comme l'électricité ou le gaz. (C'était aussi le cas en France au début du XX^e siècle). Il y a d'évidentes convergences en termes de travaux sur les réseaux. Les exploitants de réseaux, y compris les régies, ont des concessions d'utilisation du domaine public, ce qui permet aux collectivités de contrôler l'application des règles de service public (information sur les travaux, etc.) Le montant de rétribution de ces concessions n'est pas négligeable (5% du budget annuel des services). Par contre, parler en Suisse simultanément de l'eau et de l'assainissement a quelque chose de choquant : on ne mélange pas les deux métiers qui n'ont rien à voir, la notion de « cycle de l'eau urbain » (Cf. Chapitre 1. 1. 1.) n'est pas abordée...

Le canton de Bern, pour sa part, favorise la restructuration externe, c'est-à-dire la constitution de syndicats d'eau potable avec des moyens de production et de stockage communs (1000 réservoirs pour 300 collectivités), sur la restructuration interne en services autonomisés. Les économies d'échelle sont focalisées sur l'eau et non sur les synergies entre services.

En France, les économies d'échelle se font de cette façon, avec un cloisonnement des activités, du moins du côté public. Les syndicats intercommunaux historiques se sont constitués par type de service, comme pour le canton de Bern, sur des critères géographiques (recoupement avec les bassins versants) (Cf. Chapitre 9. 3. 2. 2.). Mais ce sont surtout les groupes délégataires qui assurent une mutualisation – quoique opaque - des moyens d'exploitation (Cf. Chapitre 4. 1. 2. 2.). Cette mutualisation est elle aussi fortement sectorisée, malgré le développement de plusieurs métiers dans un même groupe.

La sectorisation française service par service est induite par les règles publiques de séparation des budgets, mais ce ne saurait être le seul motif ; les budgets annexes pourraient traduire une comptabilité analytique par service sans contrevenir aux règles comptables. Il faut également prendre en compte la spécialisation progressive des groupes privés, qui résulte entre autres de la nationalisation d'EDF-GDF au lendemain de la seconde guerre mondiale, ou de l'intervention historique des concepteurs des services par corps de métiers (Cf. Chapitre 2. 1. 2.). Les services déconcentrés de l'Etat – Génie rural pour le secteur rural, Ponts et chaussées pour le secteur urbain – puis les Agences de bassin créées en 1964, ont apporté une aide technique à la conception des nouveaux équipements, selon des programmes de travaux établis en 1943 et 1960. Certes, les collectivités étaient déjà décideurs, mais ce sont les programmeurs qui allouaient les subventions d'équipement. Ils dispensaient donc des incitations aux programmes d'équipement avec une mutualisation sectorielle, notamment à l'échelle des départements (DDAF, DDE).

2. 1. 2. La pérennité : planification et financement des investissements de renouvellement et de réhabilitation

La planification des investissements

En Suisse, la planification est un outil très utilisé pour les investissements. Les collectivités, tout en concédant et/ou autonomisant leurs services, conservent la compétence sur le système d'information géographique et coordonnent les travaux de l'ensemble des concessionnaires (eau, assainissement, chauffage urbain, téléphone, etc.) A Bern, le canton a mis au point un SIG compatible avec tous les systèmes pour pouvoir connaître l'ensemble des réseaux et inciter les collectivités à optimiser la gestion des services.

Exploitation et investissement ne sont jamais dissociés dans la gestion des services. Dans les grosses collectivités, un renouvellement régulier est planifié (par exemple, 2% du réseau par an). C'est moins vrai dans les petites collectivités. Autant les critères techniques des villes sont plus que satisfaisants (taux de fuite de 5 % (!), pas de chloration, etc.), au point que les choix d'investissement sont parfois injustifiés d'un point de vue économique, autant la situation dans les plus petites collectivités est plus problématique (rendements de 65 %, cas d'empoisonnement, etc.)

Au contraire, l'anticipation sur les investissements fait actuellement défaut en France, notamment pour les installations de génie civil qui relèvent de la seule responsabilité des collectivités. encore que ce manque d'anticipation soit tempéré par la présence du délégataire pour le matériel électro-mécanique

Le financement des investissements

En Suisse, on retrouve les mêmes débats qu'en France sur le financement des travaux. Le Canton de Bern a par exemple imposé par législation à ses collectivités de constituer chaque année des provisions (valeur de remplacement/durée de vie technique) pour remédier à l'extinction des amortissements (valeur de départ/durée d'amortissement) – (Cf. Chapitre 3. 1. 2. 1.). Sur un plan comptable, ce mécanisme correspond aux provisions de renouvellement continues pratiquées par les délégataires français, et nous en avons déjà détaillé l'effet pervers de surcapitalisation sans retour aux usagers (Cf. Chapitre 3. 1. 3. 2.). Ce système est donc fortement décrié car il induirait une capitalisation trop importante.

En France, même les obligations d'amortissement financier des installations sont peu remplies par les collectivités, nous l'avons constaté à de nombreuses reprises. La jurisprudence qui les rappelle à l'ordre est constante depuis leur instauration au début du XX^e siècle (Pezon 2000). Il y a à cela plusieurs raisons :

♦ **Les investissements sont peu lisibles dans le système de financement global des installations.** En France, une grande partie de l'équipement rural s'est fait sur les fonds du plan Marshall ; la mémoire collective n'a pas intégré les montants colossaux en jeu dans la construction des réseaux. Ensuite, le financement actuel est partagé et les collectivités ne le supportent que partiellement. Pour les communes rurales, il n'y avait ainsi pas moins de trois co-financeurs : le FND AE (ou fonds national des développements des adductions en eau, récemment supprimé), les départements (avec un rôle historique de financement conforté par la Loi du 30 décembre 2006), les Agences de l'eau (Cf. 2. 2.).

♦ **La capitalisation est imposée sur une très longue durée** (les durées d'amortissement pour le génie civil vont de 40 à 60 ans), ce qui représente un aléa financier. De plus, la perfection comptable l'emporte dans les obligations des collectivités sur la raison technique, alors que les moyens de contrôle ne sont pas à la hauteur des ambitions. Dans les plus petites collectivités, dont le patrimoine est mal connu, le calcul des dotations aux amortissements, matériel par matériel et durée de vie par durée de vie, se révèle un véritable casse-tête, quand une dotation globale forfaitaire pourrait connaître une bien plus grande efficacité.

♦ Mais le manque d'amortissements résulte aussi du cloisonnement financier des services. L'amortissement est considéré comme une immobilisation de fonds dont d'autres activités locales pourraient bénéficier. Or, la constitution de budgets annexes séparés empêche toute mise en commun des fonds et induit un recours à l'emprunt service par service.

En Suisse, au contraire, il y a une mutualisation des fonds d'investissement. Les régies sont dépendantes de la trésorerie des collectivités. **Les emprunts sont contractés à une échelle globale par la collectivité**, qui refacture aux services des intérêts dits techniques, à un taux indépendant du taux effectivement contracté. Par contre, les intérêts pour les fonds du service à la disposition de la collectivité ne sont pas toujours reversés au service de façon symétrique. Pour les gros services, dans lesquels les amortissements couvrent grosso modo les travaux annuels, cela crée un déséquilibre préjudiciable, ce qui explique le besoin d'autonomisation financière des services. Pour les petites collectivités par contre, cela conserve une mise à disposition des capitaux qui permet de diminuer globalement le recours à l'emprunt.

Au-delà des possibilités de placement des fonds liés, la constitution d'un fonds d'investissement commun aux services publics industriels et commerciaux pourrait ainsi être une piste de réflexion bénéfique pour les petits services français.

2. 1. 3. L'adaptabilité : l'évolution des services

Si l'adaptabilité des services est un enjeu d'intérêt général, il ne faut pas perdre de vue qu'elle est aussi à double tranchant. L'innovation peut se faire au détriment des autres enjeux, car « l'exploit technique coûte cher ». C'est la base de la collusion technique que nous évoquions précédemment, notamment avec l'identification du « pilotage technique », qui favorise trop les dimensions techniques sur le rapport qualité-prix du service (Cf. Chapitre 9. 2. 2. 2.).

La recherche et le partage d'expériences

La France, comme la Suisse, finance par le biais **d'organismes publics** la recherche sur l'eau. En France, plusieurs organismes de recherche concourent à la politique de l'eau dans son ensemble. C'est le Cemagref qui est le plus impliqué dans les procédés techniques des services d'eau et d'assainissement. En Suisse, il s'agit d'un organisme de 400 chercheurs entièrement financé par la fédération suisse, l'EAWAG.

La particularité du système suisse réside dans la mise en commun et le partage d'expérience par **deux associations professionnelles**, la Société Suisse de l'Industrie des Gaz et des Eaux (SSIGE), et l'Association des fontainiers municipaux (Brunnenmeisterverband). Ces deux associations capitalisent les connaissances de l'ensemble des professionnels du secteur : régies, sociétés autonomisées, entreprises spécialisées, etc. Certains acteurs voudraient se regrouper pour assumer ensemble le poids financier de la recherche.

En France, la mutualisation de la recherche au sein de chaque entreprise délégataire est un point fort : chaque service de base bénéficie des découvertes à l'échelle du groupe. Mais les délégataires français, au contraire des multiples entreprises et régies suisses, sont en sévère concurrence et leurs domaines de recherche demeurent un secret industriel.

L'évolution des normes techniques

L'évolution des normes techniques des services, aussi bien pour la France que pour la Suisse, décline des orientations prises à l'échelle européenne. Les grands groupes délégataires français ont un poids et une structuration qui leur permet d'intervenir dans le lobbying auprès du Parlement européen pour l'élaboration de ces normes.

Les propositions non sectorielles sont ainsi minorées, alors que leur intérêt pour les usagers des services publics en réseau dans leur ensemble est indéniable. Par exemple, il existe actuellement des travaux sur la convergence entre le transport des eaux usées et le recueil souterrain de l'énergie calorifique qu'ils dégagent par fermentation, cette énergie étant ensuite mobilisée pour les postes de relèvement. Ces travaux relèvent de la logique multisectorielle des entreprises suisses et sont peu relayés en France (Gazette 2007).

2. 2. Les enjeux environnementaux

Les services d'eau et d'assainissement sont en interaction physique avec toute la gestion des eaux, dont ils ne représentent que la partie urbaine. L'eau urbaine est prélevée dans le milieu naturel et y est rejetée. Les impacts – dont nous ne développons pas les aspects techniques ici - ne se ressentent pas au seul niveau local, mais au minimum à l'échelle d'un bassin versant.

2. 2. 1. Les dispositifs légaux et leur contrôle

La France, comme la Suisse, privilégie la règle de droit pour la protection de l'environnement. Mais là où les règles sont édictées et contrôlées par l'Etat en France, c'est le canton qui en est responsable dans la fédération suisse. Malgré des éléments similaires, le système suisse d'octroi des concessions semble plus efficace que la simple inscription des périmètres de protection en France, toujours en peine d'application depuis le début du XX^e siècle :

| Protection et qualité des eaux | France | Suisse |
|--------------------------------|---|--|
| Périmètres de protection | Service des hypothèses, Ministère des Finances : inscription de servitudes (passage de conduite d'eau en terrain privé, périmètre de protection) | Cantons : octroi des concessions de prélèvement d'eau, qui leur permettent de contrôler l'application des zones de protection par les collectivités, sous peine de non-renouvellement de la concession |
| Contrôle de l'eau potable | Directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) : Application du code de la santé publique quant à l'eau potable, les protections de périmètres de captage, le contrôle de la qualité des eaux de baignade | Laboratoire cantonal : analyses ou contrôle des résultats des laboratoires privés ou des laboratoires des régies |

Tableau 120. : Organisation de la protection et de la qualité des eaux en France et en Suisse

2. 2. 2. Les dispositifs incitatifs

La France s'est de plus dotée, depuis la loi 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, de six Agences de bassin. Ces agences ont pour objectif de coordonner l'ensemble des activités liées à l'eau et constituent un modèle suivi par l'Union européenne.

Cet objectif de coordination environnementale se traduit, pour les services publics urbains de l'eau et de l'assainissement, par un dispositif financier double :

- ◆ La mutualisation et la péréquation partielles des moyens par le prélèvement d'une redevance par mètre d'eau prélevé sur le milieu. C'est l'application du principe « pollueur-payeur » ;
- ◆ Le versement aux budgets annexes de subventions, voire l'attribution de prêts à taux 0 %, pour les investissements neufs à visée environnementale (réalisation de stations d'épuration, diagnostics de réseaux d'assainissement, etc.).

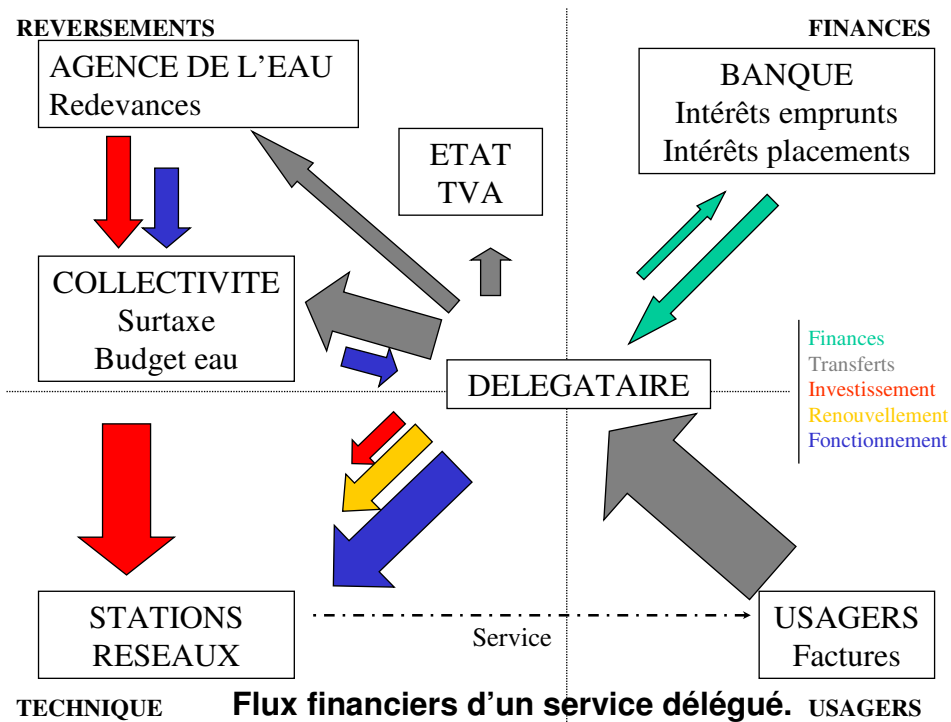


Figure 69. : Décomposition des flux financiers d'un service

Le dispositif présente un certain nombre de désavantages, quels que soient ses mérites :

- ◆ Le montant des investissements pris en charge par les Agences de bassin peut atteindre un pourcentage élevé des investissements. Les collectivités n'ont alors plus de visibilité claire des montants qui restent à leur charge, d'autant que beaucoup amortissent les subventions (Cf. Chapitre 3. 1. 2. 1.). Les dotations aux amortissements, quand elles sont réalisées, sont très en-deçà des montants des investissements réels.
- ◆ Les subventions ciblées entraînent une focalisation extrême sur les investissements neufs, au détriment du renouvellement et de la réhabilitation du patrimoine (Poutrel, Bougelot et al. 2003);

2. 3. Les enjeux démocratiques

Pour toutes les raisons évoquées ci-dessus (objectifs de service public et d'environnement), les usagers et les citoyens sont les premiers concernés par la marche des services d'eau et d'assainissement, d'autant qu'ils sont les usagers captifs de ces monopoles naturels. Sur ce point la « démocratie de l'eau », bien institutionnalisée pour les aspects environnementaux, peine encore à avoir une application au niveau des services français.

2. 3. 1. La démocratie locale

En Suisse, la régulation démocratique des services se fait à plusieurs niveaux :

- ◆ Par le vote du budget annuel du service ;
- ◆ Par les autorisations de travaux, qui remontent, en fonction des montants, soit au Conseil (exécutif), soit au Parlement (législatif) dont sont dotées les villes ;
- ◆ Par le recours à des référendums (*votations*), soit à l'initiative de la collectivité, soit à l'initiative de citoyens qui la demandent (souvent un parti de l'opposition). Le choix des usagers semble porter principalement sur des aspects financiers (évolution du tarif). A Zurich, des investissements importants ont ainsi été différés d'une dizaine d'années, pour étaler l'augmentation induite des coûts, au grand dam des techniciens en charge du service, mais sans que la qualité de celui-ci semble en avoir souffert outre mesure.

En France, le contrôle démocratique externe sur les services est moins bien assuré. Bien souvent, le vote du budget ou les décisions de travaux ne sont pas des moments de débat fort. Le vote du budget est noyé parmi d'autres dossiers, pour les collectivités qui exercent plusieurs compétences. De plus, le vote du budget annexe de la collectivité (décembre-mars) est dissocié dans le temps de l'examen du rapport annuel du délégataire (juin), ce qui empêche toute vision globale des choses. Les obligations légales sont donc remplies formellement, sans que leur esprit ne soit réellement respecté.

Dans le même sens, les commissions consultatives des services publics locaux se mettent en place. Obligatoires dans les collectivités de plus de 10 000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants, elles sont désormais autorisées dans les EPCI entre 20 000 et 50 000 habitants (Loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006). Ces commissions sont consultées, en particulier pour le choix du mode de gestion. Mais elles ne sont que partiellement représentatives de l'ensemble des usagers concernés. C'est aussi le problème soulevé par la présence d'associations d'usagers, qui constituent le contre-poids démocratique le plus probant à l'heure actuelle, mais aussi le plus partial (Pflieger 2001). Par ailleurs et/ou par conséquent, elles assument surtout un rôle formel. Les sujets qui leur sont présentés sont souvent parcellaires et manquent d'une vision d'ensemble qui permette une critique réelle.

Pourtant, on pourrait imaginer que ces commissions soient le lieu d'une vision prospective du service. La planification des investissements (Cf. Chapitre 7. 2. 4. 2.), le développement du service, le recours à des techniques alternatives réhabilitation plutôt que remplacement (Cf. Chapitre 1. 2. 3. 2.), mobilisation des eaux de pluie...), pourraient y être discutées. Muni d'une feuille de route globale, l'élu décideur pourrait alors mener les négociations et piloter un contrat qui prendrait place dans un cadre défini par les usagers.

2. 3. 2. Les garanties externes

Les contrôles démocratiques s'exercent également par le respect de la loi et/ou la critique externe. En Suisse, il existe au niveau fédéral un organisme de surveillance des prix qui procède à des comparaisons entre services (Cf. Chapitre 7. 1. 2. 2.) et fait des observations si nécessaire.

En France, des contrôles externes sont exercés à la fois par les préfetures et les Chambres régionales des comptes (Cf. Chapitre 2. 1. 2. 1.). Il s'agit, pour les préfetures, de contrôle de légalité dans le cadre des marchés publics. Le contrôle des mises en concurrence est important (Direction_générale_des_collectivités_locales 2004). Par contre, les avenants sont peu contrôlés (Cf. Chapitre 8. 2. 2. 2.). D'un côté, c'est une limite dommageable qui ne permet pas de prévenir les dérives dans les services en difficulté. De l'autre côté, la souplesse de négociation est un atout des contrats bien gérés. sur l'évolution du contrat. Quant aux chambres régionales des comptes, elles s'intéressent en premier lieu aux aspects légaux et financiers du service ; mais elles n'omettent pas pour autant la dimension morale liée à l'exercice d'un service public (Cour_des_comptes 2003)

On pourrait imaginer, à partir des remarques faites sur un grand nombre de contrats, de cibler d'avanatge les contrôles légaux, par exemple sur les contrats qui sont peu avenantés et présentent en général de fortes marges, ou sur les collectivités ayant peu de capacités organisationnelles (Cf. Chapitre 9. 2.).

2. 4. Des enjeux de marché

Nous ne détaillons pas ici le débat européen sur la libéralisation ou non des services publics, qui a atteint son apogée avec le vote de la Directive Bolkenstein, mais nous les gardons à l'esprit dans notre discussion sur la délégation des services.

2. 5. La synthèse

Le système institutionnel de l'eau urbaine en France présente donc les particularités suivantes par rapport au système institutionnel Suisse :

- ◆ *La part des entreprises y est beaucoup plus grande, bien que les responsabilités soient partagées avec les collectivités ;*
- ◆ *Il est beaucoup plus intégré au niveau de l'exploitation et de la recherche, ce qui permet a priori des économies d'échelle plus significatives ;*
- ◆ *Les différents enjeux du service sont moins lisibles car ils sont portés par différents acteurs, liés entre eux par des mécanismes de mutualisation ;*
- ◆ *Les enjeux locaux sont moins lisibles du fait du cloisonnement entre les différentes activités locales, notamment entre services publics en réseaux ;*
- ◆ *Les possibilités de participation de l'utilisateur aux décisions stratégiques sont limitées par le morcellement des enjeux et le faible niveau d'intervention permis par les institutions françaises.*

| Enjeux | Thème | France | Suisse |
|----------------|--|--|--|
| Service public | Organisation des services | Exploitation sectorielle en régie ou en délégation Gestion intercommunale Concentration verticale de grands groupes sectoriels | Exploitation et mutualisation multisectorielle communale, à l'exception du Canton de Bern Atomisation des exploitants et des sous-traitants |
| Service public | Pérennité | Planification principalement à l'initiative des délégataires Financement sectoriel partagé entre plusieurs instances | Planification Financement multisectoriel et mutualisé avec l'ensemble des compétences communales |
| Service public | Adaptabilité | Plusieurs organismes de recherche Recherche mutualisée par chaque grand groupe et confidentielle | Recherche atomisée Un organisme de recherche public et une association de partage d'expérience des professionnels |
| Environnement | Législation | Transposition obligatoire des Directives européennes | Transposition volontaire des Directives européennes pour conserver « l'euro-compatibilité » |
| Environnement | Périmètres de protection | Inscription de servitudes (Ministère des finances) | Octroi de concessions (Cantons) |
| Environnement | Contrôle | DDASS | Laboratoires cantonaux |
| Environnement | Incitations | Six agences de bassin avec redistribution financière sur le principe « pollueur-payeur » | - |
| Démocratie | Représentation élue | Vote du budget et délibérations relatives au service par l'assemblée délibérante | Vote du budget Autorisations de travaux par l'exécutif ou le législatif selon le montant |
| Démocratie | Représentation directe | Rôle formel des commissions consultatives des services publics locaux Associations d'usagers | Votations (référendums) |
| Démocratie | Contrôle externe | Contrôle de légalité et chambre régionale des comptes | Surveillant des prix |
| Marché | Pour mémoire : débat européen, directive Bolkenstein | Intervention large des entreprises privées | Intervention majoritaire des collectivités |

Tableau 121. : Synthèse comparative des institutions françaises et suisses de l'eau.

3. La régulation sectorielle : la formalisation d'une double boucle de régulation contractuelle

Il apparaît donc clairement que les autorités délégantes ne portent pas tous les enjeux des services. Elles sont influencées par les conditions locales qui viennent se heurter à des logiques sectorielles portées par d'autres acteurs, sans que l'utilisateur ne soit en position d'arbitrage. Nous détaillons ici la façon dont ces logiques extérieures interviennent dans la relation contractuelle.

3. 1. La mise en tension des différents enjeux

3. 1. 1. L'opposition entre un contrat explicite sectoriel et un contrat implicite local

Le contrat-type qui s'appliquait auparavant constituait un engagement entre la collectivité et le délégataire, mais aussi un engagement entre la collectivité et l'Etat, qui s'apparentait au respect de la loi.

Formellement, on peut schématiser ce système comme un contrat principal-agent, où le principal est en fait l'Etat et où la collectivité joue le rôle du superviseur du contrat - c'est-à-dire l'agent chargé de faire respecter ce contrat - pour le compte de l'Etat, quand bien même la responsabilité institutionnelle du service échoit à la collectivité (Cf. Figure 70. :). C'est bien ce contrat explicite, correspondant au contrat-type, qui contient les assurances et les incitations voulues par l'Etat-principal qui synthétise les enjeux sectoriels du service.

Mais conformément aux conclusions théoriques de (Faure-Grimaud, Laffont et al. 1998) sur les contrats avec superviseur, les collectivités, dès le début, ont mis en place avec leurs délégataires des relations contractuelles différenciées (Cf. Chapitre 9. 2.). Ces relations correspondent à un contrat annexe implicite, inconnu de l'Etat, qui repose sur la confiance, la réciprocité dans l'échange, les relations de travail répétées. Il tente de conjuguer au mieux les enjeux du contrat explicite et ceux des acteurs au niveau local (collectivité et délégataire).

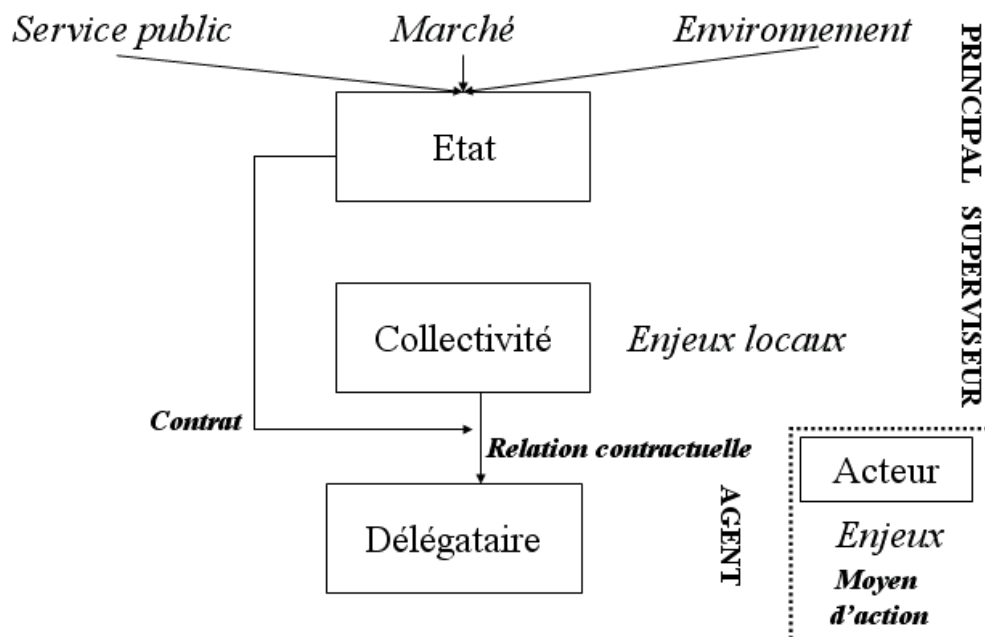


Figure 70. : Modèle contractuel à une boucle

3. 1. 2. Le décalage du contrat explicite vers le niveau local

Le contrat demeure aujourd'hui porteur des enjeux légaux, car c'est le document opposable aux parties. Mais les nouvelles lois donnent aux collectivités une marge de manœuvre importante sur leurs délégations et font du contrat l'outil réel de la coordination entre la collectivité et l'entreprise délégataire, adaptable aux particularités individuelles, et non plus un instrument étatique. Elles placent les collectivités en situation de hiérarchiser leurs choix selon une logique fort différente de celle du contrat-type étatique. Il y a donc une mise en tension entre les différents objectifs. Les enjeux sectoriels ne sont plus garantis dans le contrat même. Sans obligation, il ne paraît pas étonnant que les collectivités ne soient pas disposées à favoriser la logique sectorielle sur leurs options locales. C'est sans doute une des raisons de l'échec du contrat d'objectifs présenté par Service Public 2000 (Cf. Chapitre 5. 2.) En effet, ce contrat contient surtout des enjeux sectoriels qu'il entend faire porter aux collectivités, comme dans le contrat-type.

Or, nous avons décrit comme inévitable un système de régulation entièrement soumis au pilotage local et aux motivations des décideurs locaux (Cf. Chapitre 9. 2. 3.). On peut estimer que les plus gros services suivront grosso modo une logique sectorielle, mais que les moyens et petits services sont susceptibles de s'en écarter. Il y a donc nécessité de trouver de nouvelles articulations entre les enjeux sectoriels des services et les enjeux locaux. Nous ne prétendons pas faire ici un inventaire exhaustif des articulations possibles, mais proposer quelques pistes de réflexion sur ce thème. Nous avons déjà cité les différents moyens d'actions des porteurs d'enjeux (règle de droit, incitation, vote, consultation, etc.) (Cf. 1.).

Dans le paragraphe suivant, nous approfondissons un exemple existant d'un mécanisme incitatif entre enjeux sectoriels et enjeux locaux. Dans ce système, il y a en fait deux boucles contractuelles, la première correspondant à l'expression des enjeux locaux dans le contrat de délégation, la seconde répercutant les enjeux sectoriels dans un contrat avec superviseur, comme évoqué ci-dessus.

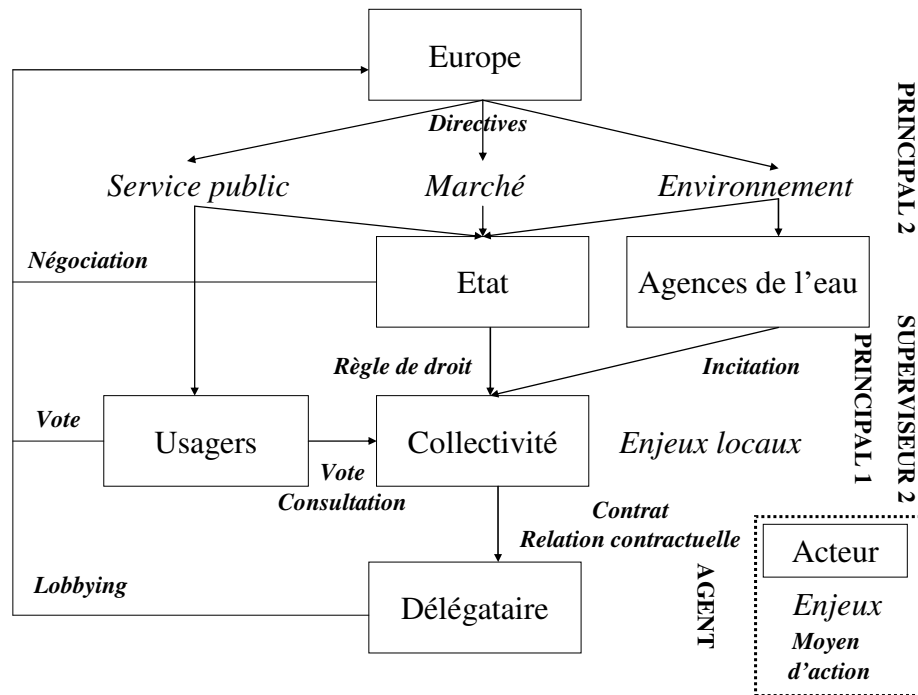


Figure 71. : Modèle contractuel à deux boucles

3. 2. Une double boucle contractuelle avec incitation externe : l'exemple de la prime Aquex

Le dispositif décrit est la prime d'Aide à l'exploitation (Aquex) pour les services d'assainissement mise en place par l'Agence de l'eau Seine Normandie au cours de ses 7^oprogramme (1997-2002) et 8^oprogramme (2002-2008). Ce dispositif dépasse quelque peu le cadre de notre travail, puisqu'il est ciblé principalement sur l'exploitation et n'évoque que partiellement les besoins en investissement des services. Cependant, le retour d'expérience est riche sur l'explicitation des intérêts sectoriels dans un contrat avec la collectivité (seconde boucle contractuelle). Les impacts sur la relation contractuelle avec le délégataire sont également évoqués (première boucle contractuelle).

Les résultats présentés ici sont le fruit d'un travail commandité dans le cadre de cette thèse auprès d'élèves de l'Engref (Le Goaster, Ledein et al. 2004). Ce travail a été réalisé par le biais d'entretiens et d'une analyse de documents dont la liste est donnée en annexe (Cf. Annexe 2.). Nous avons ici synthétisé les conclusions sur les services en délégation, bien que les services en régie soient également traités dans ce document.

3. 2. 1. Un système d'incitation basé sur des critères de management

Les objectifs de la prime

La particularité de l'aide Aquex est d'avoir des objectifs qui outrepassent en apparence les prérogatives de l'Agence de l'eau (Cf. 2. 2. 2.) :

- ◆ Inciter à la bonne gestion du système d'assainissement (réseau), sur le principe de l'amélioration continue ;
- ◆ Inciter à une gestion coordonnée entre les propriétaires de réseaux et ceux de station ;
- ◆ Accroître l'implication des collectivités dans la gestion de leur système d'assainissement (contrôle et régulation).

La valorisation des moyens plutôt que des résultats environnementaux

Les critères d'attribution de la prime sont des critères de management du service avec la mise en place d'outils de gestion partagés entre la collectivité et le délégataire comme les plans de réseaux, la mise en place de conventions de raccordement avec les industriels, les plans de curage, etc. Les critères environnementaux stricts (impact sur le milieu naturel) ne sont pas au cœur du dispositif.

La bonification accordée dans le dispositif du 7^o programme favorisait la mise en place de procédures au détriment des résultats sur la pollution du milieu - notamment par la valorisation des certifications de type qualité (validation de l'Agence ou certification Iso 14 001). Mais un des problèmes liés aux obligations de moyens (comme la mise en place d'une assurance qualité, ou d'un système d'auto surveillance) est le suivant : le délégataire (ou la régie) utilise le moyen prescrit (c'est-à-dire met en place un système d'assurance qualité, ou réalise l'auto surveillance) sans aboutir au résultat escompté (minimisation de la pollution du milieu naturel). *« Ainsi, un site certifié se fixe les délais qu'il souhaite pour atteindre les normes de rejet et un site peut être certifié sans respecter les normes de rejet, même s'il doit entrer dans une démarche d'amélioration continue ».*

Le système a donc évolué entre le 7^o et le 8^o programme pour intégrer **davantage d'obligations de résultats** (environ 30 % d'indicateurs pour le réseau). Cependant, quand ces indicateurs existent, ils sont difficilement mesurables : « *On suppose qu'il est possible d'obtenir un biais systématique favorable lors de la prise d'échantillon (...) l'incertitude sur les analyses d'eau est souvent de 40 %.* »

Tableau 122. : Des obligations de moyens aux obligations de résultat : le passage du 7^{ème} au 8^{ème} programme. D'après (Le Goaster, Ledein et al. 2004)

NB : Sous-titre de la présentation Aquex 8ème programme : « L'Aesn et vous, une garantie pour la qualité »

Tableau représentant l'évolution des critères Aquex entre le 7^{ème} et le 8^{ème} programme.

Légende : En rouge souligné = obligation de résultat ;

En vert non souligné = obligation de moyen

En clair = ce qui n'a pas changé entre le 7^{ème} et le 8^{ème} programmes

En Gras = les critères nécessaires à l'obtention de l'aide Aquex : si la collectivité ne satisfait pas ces critères, elle ne peut recevoir l'aide.

Ainsi, les critères de sélection sont obligatoires, ainsi que, pour le 7^{ème} programme, la première étape de chaque critère réseau.

| | 7 ^{ème} programme | 8 ^{ème} programme | Obligations réglementaires |
|--------------------------------|--|---|---|
| Critères de sélection | <p><u>Obligation de résultat :</u> <u>existence d'un mandat de gestion</u> <u>taux d'élimination des MO > 75 %</u> <u>taux de collecte > 50 %</u> <u>Pas de rejet permanent dans le milieu naturel (pas temps sec)</u> <u>Destination correcte des boues et sous produits</u></p> <p>Obligation de moyens : auto surveillance de la station : et répondre aux critères de la validation Performance minimale de la gestion du réseau : si le respect de l'étape 1 pour chaque critère réseau n'est pas obtenu, le site n'est pas éligible à l'aide</p> | <p><u>Obligation de résultat :</u> <u>existence d'un mandat de gestion</u> <u>taux d'élimination des MO > 80 %</u> <u>taux de collecte > 50 %</u> <u>Pas de rejet permanent dans le milieu naturel (pas temps sec)</u> <u>Destination correcte des boues et sous produits</u></p> <p>Obligation de moyens : auto surveillance de la station : et répondre aux critères de la validation mise en conformité de la step selon DERU (traitement azote et phosphore pour les collectivités classées en zone sensible).</p> | |
| Réseau : maîtrise des entrants | <p>- A : rédaction du règlement d'assainissement, approbation du document, suivi et application du règlement</p> <p>- C : recensement des industriels raccordés, convention avec les industriels représentant 50 % du flux de MO, idem avec 80 %</p> | <p>- Règlement d'assainissement approuvé, suivi et application du règlement, <u>contrôle de la conformité des branchements et traitement des branchements non-conformes (I = nombre)</u></p> <p>- Schéma directeur d'assainissement + zonage, mise en œuvre</p> <p>- Recensement des branchements industriels, mise à jour du recensement,</p> | <p>Le règlement d'assainissement est réglementairement obligatoire (mais pas toujours réalisé). Le contrôle de conformité des branchements aux réseaux pré existait à l'Aquex.</p> <p>Les conventions de raccordements ont été développées (ex : CA d'Evry)</p> <p>Le recensement des industriels raccordés ainsi que la rédaction des conventions de raccordement sont obligatoires mais ne sont pas généralisées (travail très lourd)</p> |

Partie 3 : Des relations contractuelles différenciées par la compétence

| | 7 ^{ème} programme | 8 ^{ème} programme | Obligations réglementaires |
|--|---|---|--|
| | | <u>Autorisation, convention, suivi et contrôle (I = % de conventions établies)</u> | Toute demande de raccordement d'un effluent non domestique doit faire l'objet d'une étude de flux et de composition avant qu'une réponse positive ne soit accordée, et concrétisée sous la forme d'une autorisation de déversement des eaux industrielles. |
| Entretien et surveillance du réseau | <p>- B : Existence du plan de réseau en X, Y, Z et diagnostic des incertitudes, mise à jour, fiches descriptives des points singuliers</p> <p>- E : Existence d'un registre d'exploitation, surveillance des principaux points du réseau et bilan annuel des postes de relèvement, diagnostic permanent</p> | <p>- Existence de plan de réseau en X, Y, Z, mise à jour</p> <p>- Inventaire des pts singuliers, mise à jour</p> <p>- Existence d'un registre d'exploitation, procédure d'utilisation et de tenue à jour</p> <p>- Contrôle physique du réseau, mise en œuvre du programme de contrôle, <u>programme de travaux (I = % de linéaire contrôlé)</u></p> <p>- Plan de maintenance des équipements, mise en œuvre du programme de maintenance, <u>bilan annuel de fonctionnement (I = taux d'indisponibilité)</u></p> | <p>Les plans en X et Y existaient déjà sans être obligatoires, Aquex introduit un complément pour Z. Les fiches descriptives des points singuliers ne concernaient que les collectivités qui avaient déjà effectué un diagnostic d'assainissement</p> <p>L'existence d'un registre d'exploitation est obligatoire : arrêté du 22 décembre 1994 fixant les prescriptions techniques relatives aux ouvrages de collecte et de traitement des eaux usées, art 26) : « l'exploitant tient à jour un registre mentionnant : les incidents et défauts de matériels recensés et les mesures prises pour y remédier les procédures à observer par le personnel d'entretien</p> |
| Maîtrise des transferts et déversements dans le milieu naturel | - D : Recensement et évaluation des points de rejet EU et connaissance des points EP significatifs , auto surveillance des niveaux des DO principaux du réseau, by-pass, trop pleins | - Connaissance des points de rejet EU et EP, auto surveillance des DO, by-pass, et trop plein de poste de relèvement, | Arrêté du 22 décembre 1994 relatif à la surveillance des ouvrages de collecte et de traitement des eaux usées: « l'exploitant du système d'assainissement, ou à défaut la commune, doit mettre en place un programme |

| | 7 ^{ème} programme | 8 ^{ème} programme | Obligations réglementaires |
|---|--|--|---|
| | et maîtrise des eaux de temps de pluie, suivi du milieu | <u>bilan annuel de fonctionnement quantité, qualité (I = % des points contrôlés)</u> - mise en place de mesures (débit, pluviométrie ...), réalisation des mesures, <u>bilan annuel de fonctionnement (I = nb de mesures)</u> - points de suivi qualité du milieu, réalisation ou acquisition de données qualité milieu, <u>bilan</u> - diagnostic permanent, <u>actions correctives prévues et réalisées</u> | d'auto-surveillance de ses principaux rejets et des flux de ses sous-produits ». Obligation de surveillance (par l'exploitant) des déversoirs d'orage et dérivations éventuelles (sur un tronçon destiné à recevoir une charge brute de pollution organique par temps sec supérieure à 600 kg par jour. Mais l'auto-surveillance coûte très cher (clauses de pénalité dans les contrats), la maîtrise des eaux par temps de pluie n'est pas définie clairement dans les décrets Le suivi du milieu n'est pas réglementairement obligatoire |
| Maîtrise et gestion des sous-produits liés à l'exploitation des réseaux | - F : existence d'un plan de curage des réseaux , <u>convention avec les sociétés de curage pour assurer la bonne destination des produits de curage, suivi et bilan annuel</u> | - existence d'un plan de curage des réseaux, conventions avec les sociétés de curage, mise en place de « bons d'élimination », contrôle des conventions, <u>bonne destination, bilan tonnage et destination (I= respect du plan de curage, tonnage)</u> | Cette formalisation est liée à AQUEX |
| Critères step | <u>Obligation de résultat : indicateurs = niveaux de traitement</u> | <u>Un niveau de rejet minimum, respect de ce niveau au fil du temps</u> <u>Mêmes niveaux de traitement</u> | Sur ces points, Aquex est légèrement plus exigeante que la réglementation, sauf pour les zones sensibles où Aquex constitue une incitation à s'engager dans le traitement de l'azote et du phosphore. |

3. 2. 2. Les convergences et divergences d'intérêt

Une superposition avec les obligations légales

Les critères pris en compte ont également été critiqués, car beaucoup correspondent à des obligations réglementaires, par exemple pour la signature de conventions avec les industriels raccordés au réseau. Il y a donc superposition d'un système légal – théoriquement garanti par la police de l'eau - et d'un système d'incitation porté par l'Agence. Cette superposition ne semble choquer ni l'Agence, ni les attributaires de la prime qui jugent qu'« *AQUEX est un juste retour des choses : sans cette aide, les coûts [du respect de la réglementation] seraient supportés par le budget.* » (sic)

Au demeurant, les Agences de l'eau auraient « *été créées parce que la réglementation de la lutte contre la pollution était insuffisante et mal appliquée, en particulier du fait que l'Etat s'est donné une vocation de soutien au développement économique qui le conduit à ne pas être sévère sur l'environnement. D'où le choix de l'incitation économique, d'autant plus que les services d'eau ont été davantage considérés comme des biens à caractère industriel et commercial que dans les pays anglo-saxons.* Source : *Les politiques de l'eau en Europe* »

Une conjugaison difficile avec le marché concurrentiel

De plus, le principe même du dispositif vient quant à lui en porte-à-faux avec d'autres enjeux : les enjeux de régulation des marchés portés par l'Europe (Cf. 2. 4.). Le dispositif Aquex s'est trouvé au cœur du débat sur la régulation des services publics industriels et commerciaux. Les subventions à l'exploitation, même versées à la collectivité, ne constituent-elles pas un défaut de concurrence pour les délégataires français ? Ne sont-elles pas un barrage à l'autonomie financière des services ? *Si le principe de subsidiarité a permis pour l'instant au système de persister, c'est qu'il vient répondre aux enjeux environnementaux, également portés par l'Europe – fût-ce au prix d'une distorsion du marché.*

3. 2. 3. Incitation et retour sur investissement pour l'Agence

La motivation financière des collectivités

Au cours du 7^o programme, le retour sur investissement de la prime Aquex n'était pas mesuré. Le dispositif se veut avant tout incitatif - il est vrai que la principale motivation des collectivités est financière (Cf. Tableau 123. :). Aussi, le montant de l'aide a-t-il été fixé indépendamment des dépenses engendrées : *« A l'origine, l'aide a été appréciée à partir du coût pour la collectivité de l'assainissement, soit à l'époque 3,5 F/m³ sur [le bassin Seine-Normandie] : il a été estimé que l'aide devenait incitative quand elle représente 30 % de ce coût, soit 1F/m³ maximum. »*

Ce qui paraît évident, c'est que le montant perçu au titre d'Aquex par les collectivités couvre largement les dépenses induites, avec une marge estimée de l'ordre de 25 % à 50 %, même si aucune collectivité ne tient de comptabilité analytique précise.

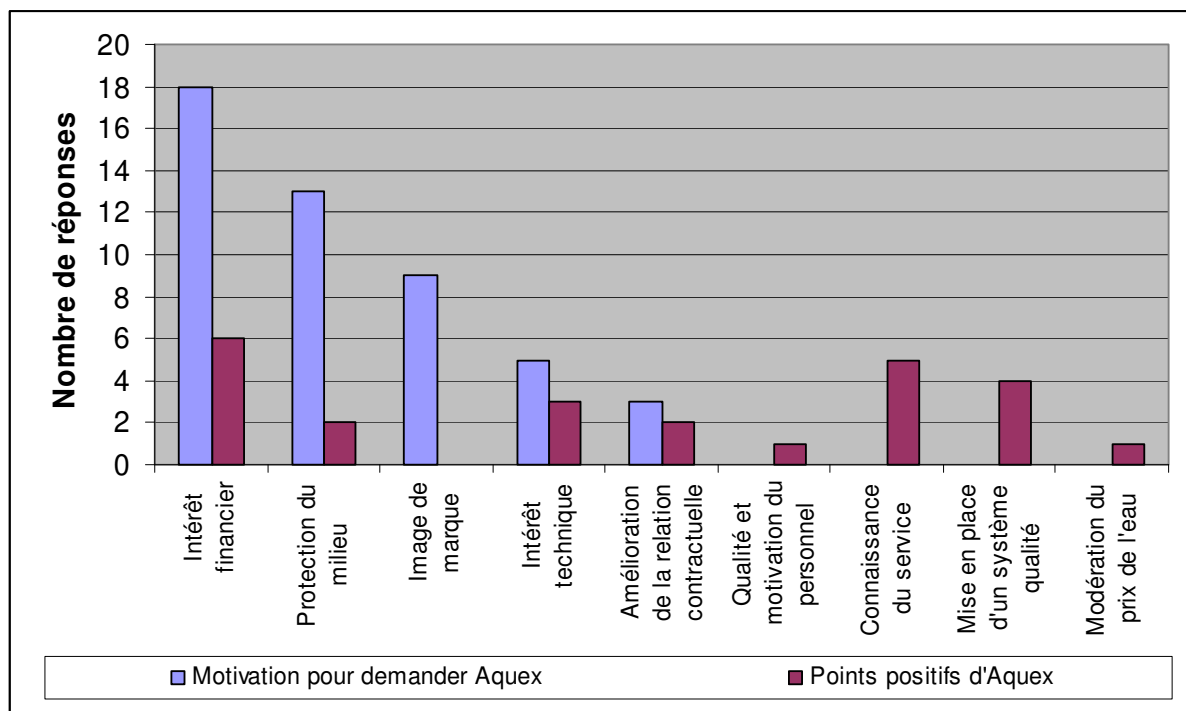
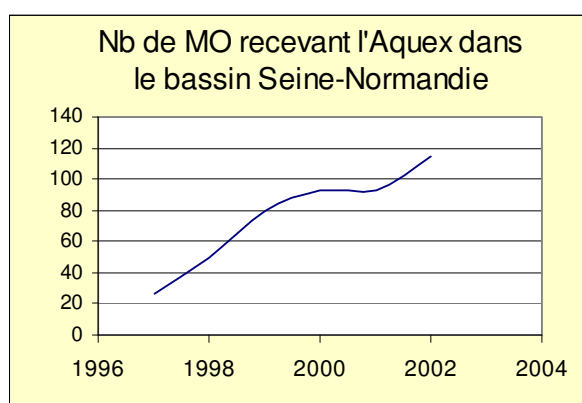


Tableau 123. : Motivations initiales et perception actuelle d'Aquex par les techniciens et les élus

Les coûts induits pour l'Agence de l'eau



Or, l'entrée des collectivités dans le dispositif Aquex s'est faite massivement sur les quelques années du 7° programme, à la fois en nombre d'attributaires et en nombre de points donnant droit à bonification.

Figure 72. : Evolution du nombre d'attributaires de la prime Aquex sur le 7° programme. Source (Le Goaster, Ledein et al. 2004)

Les coûts induits pour l'Agence ont suivi cette évolution. Dans le 8° programme, le montant total alloué à la prime Aquex est donc plafonné à 35 M€/an, soit le montant versé en 2003 à ce titre. Cela signifie que toute augmentation des besoins se traduirait par une rémunération à l'unité moindre (baisse de la rémunération du point Aquex).

| Rubriques | Aides aux investissements versées aux collectivités (assainissement) | Aides au fonctionnement versées aux collectivités (assainissement) | | Budget total |
|----------------|--|--|---|--------------|
| | | Primes à l'épuration | AQUEX | |
| Montants en M€ | 343 | 68 | 27 soit 28% des aides à l'exploitation | 803 |

Tableau 124. : Dépenses réalisées par l'Aesn en 2002 (Source : Projet de loi de finance pour 2004)

Même si ce lien n'est pas direct, l'impact sur la facture de l'utilisateur n'est pas neutre, puisque le budget de l'Agence provient des redevances perçues auprès de l'ensemble des collectivités. Or, les redevances des Agences de bassin sont le poste qui augmente le plus dans la facture d'eau sur cette période (Cour_des_comptes 2003). *Cela pose deux questions d'ordre différent : le retour sur investissement est-il justifié pour l'Aesn ? L'impact sur l'ensemble des usagers est-il juste, sachant que seule une partie des collectivités est bénéficiaire de la prime ?*

L'atteinte des objectifs fixés

La prime Aquex semble efficace pour entraîner une démarche d'amélioration continue des services, ce qui est le but recherché, fut-ce à un prix élevé pour l'Agence et les usagers. Malgré un système de plus en plus contraignant au cours du temps, les collectivités n'ont cessé de progresser et d'atteindre des scores de plus en plus importants. Les points de bonification Aquex sont plus facilement accessibles pour la structuration de l'information (A : règlement d'assainissement ; B : Plans de réseaux) que pour l'exploitation stricto sensu (D : absence d'impact sur le milieu naturel ; E : Entretien et surveillance du réseau ; F : curage des réseaux). La signature de conventions de raccordement (C) demeure le critère le plus difficile à remplir, et le plus coûteux pour les collectivités.

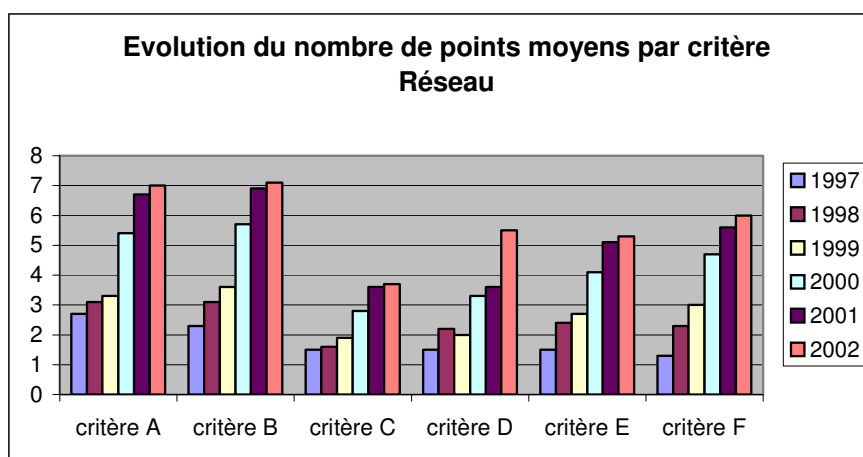


Figure 73. : Evolution du nombre de points Aquex sur le 7° programme.
Source (Le Goaster, Ledein et al. 2004)

Les objectifs de l'Agence sont donc assez bien remplis par la prime Aquex, même si elle rencontre les difficultés traditionnelles des systèmes d'incitation (Laffont and Tirole 1988; Salanié 1994) : problèmes de mesure, rente informationnelle, etc.

Le choix des attributaires

La maîtrise technique et procédurale des délégataires constitue de fait un avantage comparatif pour les services en délégation sur les services en régie pour obtenir la prime. Les entreprises délégataires sont parfois à l'origine de la démarche. Dans plus de la moitié des cas cependant, c'est plutôt l'Agence qui incite la collectivité à entrer dans le dispositif. Dans quelques cas isolés, seule la motivation d'un agent de la collectivité est le moteur.

Qu'il s'agisse d'une information provenant de l'Agence de l'eau ou du délégataire, les services ciblés sont les services éligibles selon les critères techniques, mais aussi selon l'opportunité coûts/recettes, voire sur la qualité des rapports de travail entre l'Agence et la collectivité. Ce tri privilégie principalement les plus grosses collectivités. « Aquex, c'est une aide pour récompenser les meilleurs ». A la fin du 7^e programme, le nombre d'attributaires semblait déjà à peu près plafonné : 30% des collectivités du bassin, représentant 70 % de la population, percevaient l'aide.

Le choix des attributaires pose question quant à la mutualisation effectuée. Sur un plan financier, les usagers de 100 % des collectivités du bassin contribuent à financer la prime au profit de 30 % des plus grosses collectivités. Or, les plus petites collectivités, exclues de fait du dispositif, sont déjà en butte à des difficultés financières (faible densité du réseau et poids financier plus important par usager, bénéfice des délégataires plus important par manque de pilotage, etc.) Sur un plan environnemental toutefois, ce choix est cohérent, puisque les plus grosses collectivités représentent un impact potentiel plus important sur le milieu, si l'on excepte les milieux très sensibles. Le milieu naturel et tous les usagers bénéficient par conséquent de l'amélioration de l'épuration des plus grosses collectivités. La mutualisation environnementale - objectif de l'Agence - est donc respectée.

3. 2. 4. Un impact fragile sur la relation contractuelle

Cette évolution positive des services en délégation est-elle le fait des collectivités ou des délégataires ? Le dispositif modifie dans une certaine mesure la relation contractuelle, mais le bilan est mitigé. Malgré la coloration très gestionnaire des critères d'attribution de la prime, le dispositif n'a que peu d'impact pérenne sur la relation contractuelle. Les services pour lesquels cette relation contractuelle est structurée utilisent la prime comme un bras de levier supplémentaire dans cette relation. Dans les autres services, la prime Aquex introduit les enjeux environnementaux et procéduraux comme une contrainte extérieure, et est sujette au même opportunisme.

Une meilleure connaissance des informations et procédures

Tout d'abord, le maître d'ouvrage, c'est-à-dire la collectivité, est placée au centre du dispositif, du moins sur le papier. C'est elle qui est responsable du dossier et qui perçoit la prime. De plus, la démarche Aquex nécessite la maîtrise des processus : elle impose de formaliser les procédures, de définir les rôles, les modalités de réalisation, les moyens, les coûts, et de contrôler l'ensemble lors des revues annuelles de direction, ce qui suppose des réunions de travail entre la collectivité et son fermier. Le maître d'ouvrage reçoit davantage d'information sur le fonctionnement du service que par la seule lecture du rapport annuel.

Dans le meilleur des cas, la relation contractuelle a réellement bénéficié de la mise en place d'Aquex. Il s'agit des services où à la fois la collectivité et l'entreprise délégataire étaient motrices. *« De simple consommatrice, la collectivité est devenue actrice du schéma directeur d'assainissement ».* *« Aquex a instauré un climat de travail constructif entre les collectivités et leur délégataire ».* *Mais de nombreuses collectivités, du moins dans les premiers temps, n'en ont pas retiré tous les avantages possibles pour reprendre la maîtrise de leur service.*

Une dépendance accrue ?

Certes, la prime Aquex est une aubaine partagée pour les deux parties (elle augmente le surplus – Cf. Chapitre 6. 1. 2. 1.), et la collectivité est mieux informée. Mais dans 65 % des cas, les collectivités se sont faiblement investies, laissant le soin au délégataire de monter le dossier.

Bien au contraire, le dispositif présente le risque de renforcer les liens de dépendance entre la collectivité et son délégataire, parce que la validation de l'Agence repose sur les deux partenaires conjointement ; elle souligne l'interdépendance de leurs actions. Au demeurant, le délégataire apporte la plus grande partie de l'information, la maîtrise technique et procédurale d'assurance qualité. *« Nous avons une démarche gagnant/gagnant : sans nous la collectivité reçoit facilement 30 % de l'aide possible, nous apportons 70 % grâce à notre maîtrise des procédures de certification et d'audit ».*

La répercussion sur le contrat de délégation

Les collectivités ont alors traduit de façon très variée les enjeux d'Aquex dans les contrats de délégation. **Dans 25 % des cas seulement, les obligations nouvelles ont été reportées dans les contrats, ou bien un recoupement avec les obligations précédentes a été effectué.** On note ponctuellement un effet pervers du système : certains délégataires aligneraient « par le bas » les prestations déjà fournies d'un niveau supérieur à celui exigé par la prime.

Pourtant, le délégataire intègre le plus souvent les contraintes d'Aquex sans que cela soit reporté dans le contrat, et perçoit un pourcentage de la prime (en moyenne 10%). Le montant de cet intéressement, comme l'ensemble des modalités d'exploitation, fait l'objet d'une négociation locale. Les entreprises délégataires interrogées s'assurent que cet intéressement couvre les coûts induits – et si possible au-delà. *« Il n'est pas surprenant que les collectivités ne connaissent pas exactement les coûts des prestations Aquex : nous entretenons ce flou ».* Parfois, la rémunération du délégataire est complétée indépendamment du montant de la prime perçue par la collectivité, ce qui est d'autant plus intéressant que le montant de la prime Aquex a tendance à diminuer avec le temps. Dans un petit nombre de cas, des mécanismes d'incitation sont construits avec la collectivité : on rencontre ainsi des intéressements croissants avec le nombre de points Aquex, décroissants avec le nombre de points Aquex, etc.

Des améliorations partiellement acquises

La prime Aquex suffit-elle à insuffler une démarche permanente d'amélioration de la qualité dans ces services ? On retrouve ici les mêmes différences entre services que dans les parcours-types décrits précédemment (Cf. Chapitre 9. 2.). Les collectivités qui se sont investies dans le dispositif déclarent qu'elles conserveraient le système de management de la qualité quoiqu'il en soit ; les collectivités qui en ont laissé le soin à leur délégataire seul ne poursuivraient pas la démarche sans incitation financière. Une des forces d'Aquex repose paradoxalement sur la bonification de la certification Iso 14 001, qui paraissait excessive. **Aussi bien les collectivités que les délégataires certifiés se sentent trop engagés par cette certification pour revenir en arrière, pour des raisons d'image de marque, selon la théorie de l'engagement décrite par (Joule and Beauvois 1987).**

Dans le cas où la prime ne serait pas maintenue, soit par un choix de l'Agence, soit parce que les services ne répondraient plus aux critères, le coût est également un élément de choix. Parmi les coûts de fonctionnement induits (frais liés à l'auto surveillance, l'élimination des boues, à la rémunération et à la formation du personnel, à l'établissement de conventions avec les entreprises), les collectivités feraient des choix très nets. Les postes dédiés au service pour le respect des critères Aquex ne seraient pas maintenus. Les actions techniques seraient privilégiées sur les actions institutionnelles, qui représentent aux yeux des collectivités des coûts exorbitants – et viennent aussi percuter d'autres intérêts locaux (établissement des conventions de raccordement avec les industriels, mandats de gestion entre services, etc.)

3. 2. 5. En guise de synthèse

L'exemple de la prime Aquex appelle donc une série de remarques conclusives :

- ♦ *Le dispositif permet de remplir les enjeux sectoriels environnementaux. Nous avons vu que cela ne se fait pas à coût constant. **Cette incitation externe au contrat renchérit le coût de l'eau.***
- ♦ *Permet-il dans le même temps de renforcer, voire de créer les conditions d'une régulation locale plus solide ? Apparemment non, malgré la coloration très gestionnaire des critères. Les collectivités où le suivi est structuré s'appuient sur la prime Aquex ; pour les autres, l'apprentissage induit est faible et les mécanismes d'opportunisme du délégataire restent prépondérants. **Il faut dissocier la réflexion sur la régulation locale de la réflexion sur les enjeux sectoriels.***
- ♦ *Enfin, le dispositif est ciblé sur les services dont l'impact environnemental est le plus fort. Il y a une convergence avec les facteurs organisationnels favorables à une bonne régulation locale par ajustement mutuel des partenaires, notamment en raison de la taille des collectivités ciblées. **Dans les conditions actuelles, la présence de services à deux vitesses est inexorable. Les mécanismes de régulation externes et internes aux collectivités surenchérissent la dichotomie entre des services où la collectivité est organisée et impliquée et les services où le suivi d'un service en délégation représente un coût de transaction trop important au regard des bénéfices escomptés.***

Conclusion de la partie 3

Nous pouvons donc conclure que l'implication et la compétence de la collectivité constituent un facteur limitant de la relation contractuelle de délégation dans les services d'eau et d'assainissement. Cette compétence représente cependant un coût de transaction qu'il convient de mettre soigneusement en balance avec les gains escomptés. Le développement actuel de l'intercommunalité et de l'achat public dans les collectivités laisse présager que ce coût est en voie de diminution, et que les services délégués profiteront de cette évolution.

Cependant, un modèle de régulation qui serait uniquement basée sur la gouvernance locale pose d'autres questions. Ce modèle met en exergue l'opposition entre une régulation locale implicite entre différents services publics notamment, et une régulation sectorielle explicite où les péréquations s'exercent au niveau des bassins versants.

Conclusion

La problématique de lutte pour l'appropriation du surplus social

Les services d'eau et d'assainissement reposent sur des contraintes techniques fortes. Leurs installations en réseau urbain sont tellement spécifiques qu'elles présentent un monopole naturel à usagers captifs. C'est pourquoi ce sont les collectivités, au nom de l'hygiène et du service public, qui sont chargés de leur organisation. Par ailleurs, de la qualité de l'épuration découle potentiellement une pollution locale et/ou en amont. C'est pourquoi un vaste système de régulation environnementale lie les services dans une péréquation financière à l'échelle des grands bassins versants. En France, la plupart des services sont délégués par les collectivités, c'est-à-dire que leur exploitation et l'entretien courant du matériel est confié par contrat à une entreprise, tandis que l'autorité organisatrice conserve la responsabilité des investissements et des renouvellements lourds. Ces contrats de délégation, d'une durée de 12 ans environ, présentent les caractéristiques classiques de contrats incomplets, à la connaissance partagée près : investissements spécifiques, longue durée, incertitudes sur la marche du service et les conditions exogènes, en particulier réglementaires. C'est pourquoi les deux partenaires renégocient régulièrement les termes du contrat, en moyenne tous les 3 à 4 ans pour les contrats de délégation d'eau et d'assainissement.

L'enjeu des négociations est double : l'ajustement mutuel pour la bonne marche du service, et la lutte des deux partenaires pour l'appropriation du surplus social. Cette question est rendue d'autant plus cruciale dans la délégation de service public que les besoins en investissements des collectivités sont colossaux et que l'acceptabilité à payer des usagers diminue face à un opérateur privé dont les bénéfices sont rendus publics en bourse.

La gouvernance locale comme facteur limitant

Nous défendons ici la thèse suivante, qui confirme les conclusions de la théorie des contrats incomplets. **Ce sont l'implication et la compétence de la collectivité – compétence qui réduit l'asymétrie d'information entre la collectivité et l'entreprise délégataire et renforce le pouvoir de négociation de la collectivité - qui constituent le facteur limitant de l'équilibre dans la répartition du surplus social du contrat.**

La théorie place la renégociation au cœur des incitations dans le contrat incomplet. Si l'issue des négociations assure à chaque partie au minimum son utilité de départ, les incitations sont positives et les investissements optimaux. Si au contraire l'issue des négociations est décevante pour les parties, que l'une d'elles s'approprie l'ensemble du surplus social (c'est le phénomène de hold-up), les incitations sont négatives et on observe un sous-investissement. Les contrats de délégation des services d'eau et d'assainissement présentent une différence fondamentale par rapport aux modèles théoriques : il s'agit d'une forte asymétrie d'information en faveur du délégataire. Nous avons montré, à l'aide d'une étude transversale sur une quarantaine de contrats, deux modes de fonctionnement différents.

Les collectivités impliquées dans la marche du service, disposant de compétences de négociation réelles en interne et/ou en externe, pilotent effectivement le contrat. Ces relations contractuelles pilotées fonctionnent conformément aux conclusions de la théorie des contrats incomplets. C'est la qualité des renégociations, l'équilibre des solutions trouvées à ces moments de remise à plat du contrat, qui conditionnent le rapport qualité-prix. La compétence des collectivités leur permet de tirer parti des informations fournies par le délégataire et d'y apporter un regard critique. L'asymétrie d'information s'en trouve considérablement réduite. Les conditions organisationnelles sont favorables à la négociation et entraînent l'optimalité du contrat.

Au contraire, les autres contrats restent dominés par l'asymétrie d'information. La rente informationnelle et négociationnelle du délégataire y est beaucoup plus forte. En moyenne, les installations sont moins bien entretenues, et le bénéfice du délégataire plus fort. Le sous-investissement apparaît davantage comme le fruit de l'opportunisme dans une relation contractuelle dominée par l'asymétrie d'information que comme le résultat d'incitations négatives.

Le développement conjoint de l'intercommunalité et de l'achat public dans les collectivités vient conforter pour le futur ce modèle de régulation des contrats de délégation reposant principalement sur la seule gouvernance locale, en lui fournissant les compétences nécessaires à une bonne négociation par la mutualisation sectorielle ou fonctionnelle. Ce modèle girondin pose toutefois trois séries de questions : la question du coût de cette régulation ; la question de la place et de la rédaction du contrat ; la question de l'articulation de cette logique locale avec une logique sectorielle se situant à une échelle différente.

Les apports de la thèse pour les modèles théoriques

Ce modèle soulève également une question théorique d'importance. En effet, constater la présence ou l'absence d'une compétence permet d'identifier le modèle économique de référence de la relation contractuelle : modèle principal agent, asymétrie d'information et développement de l'opportunisme pour certaines collectivités ; relation contractuelle basée sur la renégociation équilibrée du contrat pour les collectivités qui disposent des compétences adéquates. **La principale préconisation de la thèse – le développement de ces compétences – relève donc d'un choix gestionnaire de basculer d'un modèle à l'autre par la réduction de l'asymétrie d'information constitutive de la délégation de service public.**

La compétence est également une variable formalisable dans les modèles. En effet, cette elle comporte un coût de transaction ; l'opportunité de basculer d'un modèle théorique de fonctionnement contractuel à l'autre peut donc s'appuyer sur une estimation des gains espérés. Le coût de transaction supplémentaire pourrait être formalisé dans les modèles de contrats incomplets, à la fois comme un coût pour les parties et comme une variable dont dépend le partage du surplus.

Le coût de transaction et les gains espérés

Nous avons esquissé, dans cette thèse, un premier calcul du coût de transaction de la gouvernance locale pour le rapprocher des gains escomptés. Nous avons fait des hypothèses fortes, qui demanderaient à être confrontées à un plus grand nombre de cas.

Conclusion

Nous avons estimé que les coûts de transaction concernés étaient relativement fixes. Ils concernent les temps passés par les fonctionnaires territoriaux ou leurs consultants pour les négociations initiales et en cours de contrat, et l'ensemble des contacts de travail avec le délégataire pour le suivi du contrat. Nous avons dissocié le cas de figure où la compétence disponible est mutualisée, et où le coût induit se calcule au prorata du temps passé, et le cas où la délégation seule justifie d'une embauche, auquel cas le salaire dans son ensemble représente le coût induit – Rappelons toutefois qu'à l'heure actuelle, les quotas légaux limitent les embauches de cadres à l'encadrement de personnel, et que la saine gestion de la délégation gagnerait à ce que ces quotas prévoient le cas de figure d'un cadre n'encadrant que des prestataires. - Nous n'avons pas pris en compte les temps passés par les élus et leur opportunité politique, ni chiffré les défauts de qualité qui pourraient être induits par manque de suivi. Le surplus social à partager est assimilé au taux de marge du délégataire. Nous n'avons pas non plus pris en compte la taille du service, mais seulement le type de parcours contractuel, tel que défini à la suite de notre étude transversale, dans lequel la relation contractuelle s'inscrit.

- ◆ Les contrats avec « pilotage contractuel » sont ceux qui respectent le mieux le modèle théorique de la régulation par la renégociation. Les collectivités mobilisent des compétences variées pour suivre leur contrat, et leurs services ont un niveau d'entretien satisfaisant et une tarification aux usagers assez proche du coût de revient ;
- ◆ Les contrats avec « pilotage technique » sont également suivis par les collectivités, mais par des équipes qui favorisent les aspects techniques sur les aspects financiers ;
- ◆ Les contrats en « dérive progressive » correspondent à l'idée initiale des acteurs du terrain. A partir d'une situation de départ plus ou moins équilibrée, une évolution progressive des tarifs accompagne une érosion des installations pour aboutir à un bénéfice conséquent sans contrepartie ;
- ◆ Les contrats « abandonnés » ne suscitent pas l'intérêt des collectivités délégantes ; ils sont peu avenantés, et ce sont aussi ceux dont les conditions initiales et le manque d'entretien des installations par le délégataire libèrent le plus grand bénéfice ;

♦ Les contrats en « rupture » sont des contrats précédemment abandonnés qui aboutissent à une rupture après la prise de conscience par les collectivités d'une situation dégradée.

En rapprochant les coûts de transaction des taux de marge moyens observés pour chaque parcours-type, nous avons alors déterminé des seuils d'opportunité de chaque type de suivi. Cette grille de coûts de transaction pourrait être mobilisée pour déterminer quel type de suivi mettre en place, quelle fréquence de renégociation instaurer, quelle durée choisir pour un contrat. Cette méthode pourrait aussi aboutir à déterminer l'échelle de regroupement de services encore individualisés, ou leur adjonction à une intercommunalité capable de mettre à disposition des compétences d'achat public mutualisées, en se basant non des critères techniques, mais sur les coûts de transaction.

Enfin, le coût de transaction induit par les renégociations pourrait faire l'objet d'un travail théorique complétant utilement les modèles de contrats incomplets actuels. La compétence des collectivités intervient à la fois comme un coût pour elle, mais aussi comme une variable influençant l'issue de la renégociation et le partage du surplus social. Nous n'avons ici pas considéré la variable symétrique de compétence de négociation chez les entreprises délégataires, mais les modèles pourraient développer ce point de façon symétrique, incluant alors une double externalité croisée des compétences respectives des parties sur le prix de transaction.

Les apports de la théorie pour l'évolution du contrat de délégation

Dans un modèle de régulation par la compétence en place, le contrat apparaît comme un outil secondaire. Il n'est utile que dans la mesure où il est porté et mobilisé par la collectivité délégante. Le contrat peut être complété pour être un garant pour la collectivité (état des lieux, transmission d'informations, bilan financier, indicateurs de performance), mais son application reste soumise au contexte organisationnel, à l'implication et à la compétence de la collectivité délégante. En leur absence, ces mesures peuvent rester lettre morte. Malgré ce constat a priori décourageant, la théorie des contrats incomplets nous offre trois grandes pistes de réflexion pour l'évolution du contrat.

Conclusion

La première piste de réflexion est presque une lapalissade, il s'agit de structurer les bases de données de référence de tarifs et de coûts, en particulier pour la négociation initiale, de façon à réduire l'asymétrie d'information au minimum à ce moment et à donner aux collectivités une idée de leurs marges de manœuvre dans la négociation. La Loi sur l'eau de décembre 2006 prévoit de structurer les bases de références aujourd'hui très disparates et confie cette mission au Conseil national de l'eau.

La seconde piste de réflexion réside dans les possibilités de sortie de contrat, notamment par anticipation. Tous les modèles théoriques développent la menace ou tout du moins la possibilité d'une alternative pour faire aboutir les négociations. Plus la sortie de contrat est aisée pour la collectivité, plus la menace d'une résiliation est crédible, plus le pouvoir de négociation de la collectivité est renforcé tout au long du contrat. Cela suppose de réduire les indemnités de résiliation anticipée, de revoir les conditions légales de sortie de contrat, voire de mettre en place des organisations palliatives adéquates. Nous n'avons pas poursuivi nous-mêmes cette piste de travail, qui demande des approfondissements en droit public sur les marchés publics et en droit des affaires.

La troisième piste de réflexion proposée par la théorie concerne la planification des investissements. Plus le service fait l'objet d'une vision à long terme, plus il est aisé de situer les enjeux de court terme. L'information peut être partagée avec le délégataire et le contrat complété. Cela signifie s'appuyer sur des documents de planification des investissements et du renouvellement, tels qu'ils sont préparés par les schémas directeurs. Cela signifie aussi probablement laisser une place plus grande dès l'amont aux innovations techniques, qui sont susceptibles de modifier considérablement l'allure des installations dans le futur, par exemple la génération d'énergie dans les réseaux, ou le recueil des eaux de pluie. L'adaptabilité, principe fondateur des services publics, est là. C'est dans cette vision de long terme que devrait prendre place la consultation des usagers et s'inscrire le rôle des commissions consultatives des usagers, qui sont sinon réduites à une validation des décisions sans perspective.

L'articulation de la gouvernance locale avec la péréquation sectorielle

Nous avons également eu recours dans cette thèse à une comparaison avec la Suisse pour mettre en évidence des péréquations locales explicites en Suisse, qui existent de façon implicite en France et motivent des choix parfois en contradiction apparente avec les intérêts du seul service. Dans le système français où les intérêts sectoriels sont portés par des acteurs supra-locaux en raison des conséquences environnementales des services d'eau et d'assainissement, nous avons étudié les moyens d'action de ces acteurs sectoriels sur les acteurs locaux : la coercition ou l'incitation. En dehors de ces mécanismes, il ne semble pas y avoir superposition de leurs intérêts et de ceux des collectivités locales. Bien plus, les tentatives de régulation externe ne font que renforcer la dichotomie entre les deux types de fonctionnement observés dans les collectivités, et entraînent un cercle vicieux. Meilleures sont les conditions de négociation dans les services sous pilotage de la collectivité, meilleur est leur rapport qualité-prix, plus elles profitent des systèmes d'incitation mis en place. A contrario, du fait des péréquations implicites entre services effectuées par les délégataires, plus la rente tirée des autres services est grande¹².

Gérer un service d'eau et d'assainissement, c'est donc aussi le replacer par rapport à l'ensemble des enjeux locaux gérés par la collectivité. Dans cette optique, les services d'eau et d'assainissement seraient probablement mieux pris en compte si la très forte capitalisation correspondante participait à l'économie de l'ensemble des services, par exemple par le biais d'un fonds commun d'investissements, ou était simplifiée pour les plus petits services (constitution d'une dotation forfaitaire aux amortissements).

¹² Cette question a déjà été évoquée par l'auteur dans Bonnet, F. (2000). La négociation d'un contrat de délégation dans les services d'eau et d'assainissement : du besoin d'instruments à la nécessité d'expertise. Mémoire de DEA Méthodes scientifiques de gestion (stage à l'Agence de l'eau Seine-Normandie), Université Paris-Dauphine.

La synthèse des apports de la thèse

En conclusion, la thèse considère les compétences locales d'encadrement des contrats de délégation non comme un facteur important, mais comme le facteur limitant dans l'équilibre de la répartition du surplus social du service. Le développement de ces compétences, dans un cadre mutualisé à l'échelle géographique, entre services ou entre collectivités est l'axe principal des recommandations de l'auteur.

L'introduction de cette compétence transforme significativement le contexte contractuel. Elle permet de réduire l'asymétrie d'information. Elle fait ainsi basculer la relation contractuelle du modèle asymétrique principal-agent au modèle des contrats incomplets, au prix d'un coût de transaction supplémentaire qui gagnerait à être formalisé dans les modèles théoriques, à la fois comme un coût pour les parties et comme une variable dont dépend le partage du surplus.

Les gains escomptés sont donc à mettre en rapport avec le coût de transaction induit. L'auteur propose une grille d'analyse des coûts de transaction induits par le suivi des services délégués, basée sur cinq parcours contractuels types. Cette grille a pour but d'apporter une aide à la décision dans la constitution d'autorités organisatrices des services cohérentes, la définition de la durée, de la fréquence de renégociation et du type de suivi à mettre en place pour un contrat. Ce travail élaboré à partir du retour d'expérience de 40 contrats mériterait d'être complété à plus grande échelle et enrichi par la prise en compte de coûts complémentaires (impacts des manques d'investissements à long terme par exemple).

L'auteur propose également de mobiliser, au moment de la négociation initiale du contrat, une planification qui concerne les investissements des deux parties, collectivité et délégataire.

Enfin, des évolutions légales sont suggérées, sous réserve d'études d'opportunité et de faisabilité préalables :

- ◆ La révision des conditions de sortie d'un contrat de délégation pour une collectivité, de façon à la faciliter pour donner à la collectivité un poids supérieur dans la négociation ;

Conclusion

- ♦ La révision des conditions d'embauche des cadres dans la fonction publique territoriale, pour inclure le suivi de contrats de prestation extérieure comme un critère d'embauche possible, de façon à permettre le suivi des contrats sans encadrement de personnel territorial ;
- ♦ La possibilité de confier une mission particulière de service public, à savoir le suivi du contrat de délégation, à un ou plusieurs usagers compétents, sous le contrôle étroit de la collectivité, de façon à augmenter les capacités de négociation des services de petite taille ;
- ♦ L'introduction de l'examen des projets de service à long terme dans les missions des commissions consultatives de service public, de façon à donner aux usagers un droit d'expression sur des orientations stratégiques ;
- ♦ La possibilité de constituer un fonds d'investissement commun aux différents services publics industriels et commerciaux, de façon à diminuer l'immobilisation de capitaux pour les collectivités.

Bibliographie

- Adcf (2006). Dossier Interco sur l'eau : Les apports de la loi sur l'eau. Intercommunalités, Assemblée des communautés de France. N° 102 Juin 2006: p. 8.
- Adcf (2006). Dossier Interco sur l'eau : Les communautés aux commandes. Intercommunalités, Assemblée des communautés de France. N°102 Juin 2006: p. 6.
- Adcf (2006). Dossier Interco sur l'eau : Une implication à la carte. Intercommunalités, Assemblée des communautés de France. N°102 Juin 2006: p. 7.
- Adcf (2007). Etat de l'intercommunalité 2006, Assemblée des communautés de France.
- Aggeri, F. "Prospective pour une gouvernance démocratique." Cerisy.
- Aghion, P., M. Dewatripont, et al. (1994). "Renegotiation design with unverifiable information." Econometrica Vol. 62: pp. 257-282.
- Ajuste, C., J.-M. Berland, et al. (2004). Réhabilitation / remplacement des réseaux d'eau potable en zone rurale. Document technique hors série n°10 Octobre 2004, Fonds national pour le développement des adductions d'eau: 118 p.
- Berland, J.-M. and C. Juery (2002). Inventaire et scénario de renouvellement du patrimoine d'infrastructures des services publics d'eau et d'assainissement. Etude conduite par l'Office international de l'eau pour le compte du Ministère de l'écologie et du développement durable, Direction des études et de l'évaluation environnementale, Sous-direction des politiques environnementales, Office international de l'eau: 36 p.
- Besançon, X. (1997). "Rétrospective sur la gestion déléguée du service public en France, Actes du colloque des 14 et 15 novembre 1996 au Sénat." Revue Française de droit administratif Supplément n°3 : La gestion déléguée du service public: pp. 15-32.
- Bonnet Beaugrand, F. and M. Llorente (2003). Négociation initiale et déroulement du contrat : quelle influence sur le rapport qualité-prix ? Etude basée sur 39 missions issues de l'expérience de Service Public 2000. Rapport réalisé pour le Ministère de l'écologie et du développement durable., Service Public 2000: 93 p.
- Bonnet, F. (2000). La négociation d'un contrat de délégation dans les services d'eau et d'assainissement : du besoin d'instruments à la nécessité d'expertise. Mémoire de DEA Méthodes scientifiques de gestion (stage à l'Agence de l'eau Seine-Normandie), Université Paris-Dauphine.
- Bonnet, F. (2002). De l'émergence d'un nouveau métier dans les collectivités territoriales : la figure de l'acheteur public dans les contrats de délégation d'eau et d'assainissement., Article présenté au colloque L'action publique au travail 30-31 octobre 2002 - Ecole doctorale Entreprise Travail Emploi.
- Bonnet, F. and A. Grand d'Esnon (2000). Impact des procédures Loi Sapin lancées en 1998 sur les services d'eau et d'assainissement. Etude Interagences réalisée par le Laboratoire gestion de l'eau et de l'assainissement, Ecole nationale du génie rural des eaux et des forêts.

Bibliographie

- Borraz, O. (1993). "La corruption ou la démocratie imparfaite ?" French politics and society **Vol. 11**(N°4): pp. 97-104.
- Borraz, O. and J.-P. Worms (1996). "Dysfonctionnements du pouvoir local." Projets **Vol. 245**: pp. 65-75.
- Bouinot, C., F. Larpin, et al. (2000). L'analyse financière en M14, Economica.
- Bouleau, G. (1999). Acteurs et circuits financiers de l'eau en France. Cours de 2° année spécialisation eau., Ecole nationale du génie rural des eaux et des forêts.
- Brousseau, E. (1993). "Les théories des contrats : une revue." Revue d'économie politique **Vol. 103**(N°1).
- Brousseau, E. (1996). Les composantes des mécanismes de coordination interentreprises : que nous apprend la littérature économique appliquée ? L'entreprise : lieu de nouveaux contrats ? T. Andreani, J.-F. Gaudeaux and D. Naud, L'Harmattan: pp. 113-154.
- Canneva, G. (2003). Le suivi des délégations de service public d'eau et d'assainissement : quels outils pour quelle régulation ? Mémoire majeur de DEA management des organisations et des politiques publiques., Paris X Nanterre.
- Chung, T.-Y. (1991). "Incomplete contracts, specific investments and risk sharing." Review of economical studies **Vol. 58**: pp. 1031-1042.
- Cour_des_comptes (2003). La gestion des services publics d'eau et d'assainissement : rapport au président de la République suivi des réponses des administrations et organismes intéressés Décembre 2003, Cour des Comptes.
- Curien, N. (1994). "Régulation des réseaux : approches économiques." Annales des Mines **Octobre 1994**: pp. 20-26.
- Cyrulnik, B. and E. Noël (1995). De la parole comme d'une molécule, Seuil.
- Dall'Aglio, S. (2001). Participation et coût politique de l'eau. Conférence Hydrotop 2001, Marseille.
- David, A., A. Hatchuel, et al. (2002). Les nouvelles fondations des sciences de gestion. Eléments d'épistémologie de la recherche en management, Fondation nationale pour l'enseignement de la gestion des entreprises, Vuibert.
- De Fraja, G. (1999). "Hold-up, direct externalities and sequential investment." Games and economic behavior **Vol. 26**: pp. 22-39.
- Defeuilley, C. (2000). Le syndicat des eaux d'Ile de France : 150 ans d'histoire contractuelle, Agence de l'eau Seine Normandie.
- Direction_générale_des_collectivités_locales "Instruction M49 sur la comptabilité des services publics locaux de distribution d'eau et d'assainissement." Imprimé national 05/8/34 1 47.
- Direction_générale_des_collectivités_locales (2004). "Rapport du gouvernement au parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux. Etabli en application des directives du CGCT." **19°Rapport, Années 2001, 2002, 2003.**
- Dupont, C. (1994). La négociation : conduite, théorie, applications. 4° édition. Paris, Dalloz.

Bibliographie

- Ernst&Young (2003). Etude relative au calcul de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau pour les districts, Ministère de l'écologie et du développement durable: 106 p.
- Eugler and Langeard "Servuction, le marketing des services."
- Euzen, A. (2001). Comment les ménages consomment-ils l'eau du robinet ? Conférence Hydrotop 2001, Marseille.
- Fauquert, G. (2003). L'investissement de renouvellement des infrastructures du service public de l'eau et de l'assainissement : étude des clauses contractuelles en contrat d'affermage. Mémoire de DEA OJME, Ministère de l'écologie et du développement durable, Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale (D4E).
- Faure, G.-O., L. Mermet, et al. (2000). La négociation : situations, problématique, applications, Dunod.
- Faure-Grimaud, A., J.-J. Laffont, et al. (1998). "A theory of supervision with endogeneous transaction costs." Theoretical economics **Vol. 356**: pp. 1-39.
- Foucault, M. (1993). Surveiller et punir. Naissance de la prison, Gallimard.
- Fourastié, J. and A. Kovacs (1998). La comptabilité, PUF.
- Friedberg, E. (1993). "Réactions à vif : ici et là." French politics and society **Vol. 11(N°4)**: pp. 85-89.
- Gadrey, J. Relations de service, marchés de service., de Bandt.
- Gadrey, J., E. Ghillebaert, et al. (1997). "Analyser les prestations de cohésion sociale hors cadre des services publics et leur coût : le cas des relations de guichet à la Poste." Politiques et management public **Vol. 15 Décembre 1997(N°4)**.
- Galaup, M. (2000). Manuel de diagnostic technique et économique des services d'eau et d'assainissement, Ministère de l'agriculture et de la pêche.
- Gatty, J. (1998). "Quelle concurrence pour les services publics d'eau et d'assainissement ?" Eau, matière à réflexion **Vol. 1**: 61 p.
- Gaucher, S. (2002). Organisation de filière et politiques d'approvisionnement. Analyse appliquée au cas des filières agroalimentaires. Thèse de doctorat en sciences de gestion. Centre de gestion scientifique. Paris, Ecole des Mines de Paris: 343 p.
- Gazette (2001). Tout savoir sur la responsabilité de l'acheteur. La Gazette des communes. **N°1594 du 23/04/2001**: p. 31 sqq.
- Gazette (2002). Les acteurs de la commande publique. la Gazette des communes. **N° 1636 du 11/03/2002**: p. 37 sqq.
- Gazette (2003). En avant, marchés ! La Gazette des communes. **N°1704 du 11/08/2003**: p. 65 sqq.
- Gazette (2003). Entretien avec Claude Mathon, chef du service central de prévention de la corruption. La Gazette des communes. **N° 1707 du 8/9/2003**: p. 22 sqq.
- Gazette (2005). L'irrésistible ascension des acheteurs territoriaux. La Gazette des communes. **N° 1785 du 11/04/2005**: p. 64 sqq.
- Gazette (2007). Réseaux d'eau et d'assainissement : économies d'énergie : quelles innovations ? La Gazette des communes: **N°1871 du 29/01/2007**: p. 42 sqq.

Bibliographie

- Gerbeau, D. (2004). Enquête sur les activités achat et marchés publics, Factea Sourcing, Fédération des maires des villes moyennes: 30 p.
- Gerbeau, D. (2005). "Achats : comment les villes s'organisent." La Gazette des communes **Vol. 1814 du 21/11/2005**: p. 40 sqq.
- Glachant, J.-M. and F. Miessner (2003). Analyse économétrique de l'effet du mode d'organisation sur le prix des services de l'eau et de l'assainissement dans le bassin Seine-Normandie, CERNA: 67 p.
- Goffman, E. (1973). La mise en scène de la vie quotidienne. Paris, Minuit.
- Goutal, Y. (2005). "20 conseils pour mieux acheter en toute sécurité." La Gazette des communes **Vol. 1813 du 14/11/2005**.
- Grémion, C. and J.-P. Worms (1993). "La corruption : bon ou mauvais procès fait à la décentralisation, débat avec Catherine Grémion." French politics and society **Vol. 11(N°4)**: pp. 47-64.
- Grémion, P. (1976). Le pouvoir périphérique, Bureaucrates et notables dans le système politique français, Editions du Seuil, Collection Sociologie, 477 p.
- Grossman, S. J. and O. D. Hart (1986). "The costs and benefits of ownership : a theory of vertical and lateral integration." Journal of political economy **Vol. 94(N°4)**: pp. 691-719.
- Gueranger, D. (2000). "Structuration des pouvoirs locaux et réforme de l'intercommunalité : l'exemple de la loi ATR." Politiques et management public **Vol. 18(N°3, Septembre 2000)**.
- Guérin, L. (1997). L'évaluation financière des services d'eau par le CRF : Quelles utilisations, conséquences pour la gestion ? Mémoire de DEA Méthodes scientifiques de gestion, Université Paris-Dauphine.
- Guérin-Schneider, L. (2001). Introduire la mesure de la performance dans la régulation des services publics d'eau et d'assainissement en France : instrumentation et organisation. Thèse de doctorat en sciences de gestion., Ecole nationale du génie rural des eaux et des forêts.
- Guérin-Schneider, L. and M. Nakhla (2000). "Le service public d'eau délégué : du contrôle local des moyens au suivi de la performance." Politiques et management public **Vol. 18(N°1)**: pp.105-123.
- Guerrien, B. (2002). La théorie des jeux. 3^e édition entièrement refondue., Economica, 112 p.
- Hart, O. D. (1995). Understanding firms : Chapter 2 : The property rights approach. Firms, contracts and financial structure., Oxford University Press: pp. 29-55.
- Hart, O. D. (1995). Understanding firms : Chapter 4 : A discussion of the foundations of the incomplete contracting model. Firms, contracts and financial structure, Oxford University Press: pp. 73-88.
- Hart, O. D. and J. Moore (1988). "Incomplete contracts and renegotiation." Econometrica **Vol. 56(N°4, July 1988)**: pp. 755-785.
- Hart, O. D., A. Shleifer, et al. (1997). "The proper scope of government : theory and an application to prisons." The quarterly journal of economics **Vol. 112(N°4, Novembre 1997)**: pp. 1127-1161.

Bibliographie

- Hatchuel, A. (1994). "Apprentissages collectifs et activités de conception." Revue française de gestion **Juin-juillet-août 1994**: pp. 109-120.
- Hatchuel, A. (1998). Les métamorphoses de la confiance dans l'échange marchand : petite histoire des compteurs d'eau. La confiance en question, Harmattan.
- Jeaneney, J.-N. (1993). "Réactions à vif : ici et là." French politics and society **Vol. 11(N°4)**: pp. 79-84.
- Joule, R.-V. and J.-L. Beauvois (1987). Petit traité de manipulation à l'usage des honnêtes gens. Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 229 p.
- Karpik, L. (1998). "La confiance : réalité ou illusion ? : examen critique d'une thèse de Williamson." Revue économique **Vol. 49, Juillet 1998**: pp. 1043-1056.
- Laboratoire_Gestion_des_Services_publics_ENGEES and Fondation_des_Villes_Société_Nouvelle (1995). Suivi du prix de l'eau dans le Bassin Loire-Bretagne : résultats d'une enquête sur la formation et l'évolution du prix de l'eau, Agence de l'eau Loire-Bretagne.
- Laffont, J.-J. and J. Tirole (1988). "The dynamics of incentive contracts." Econometrica **Vol. 56(N°5, Septembre 1988)**: pp. 1153-1175.
- Lamarche, T. (2000). "Du service public à la relation clientèle dans les services en réseau." Politiques et management public **Vol. 18(N°3, Septembre 2000)**.
- Laurans, Y. (1996). "Modèles économiques de la coordination pour la prévention de l'effet de serre : une analyse critique." Nature, Sciences, Sociétés. **Vol. 4**.
- Laurans, Y. (1997). La modélisation économique de la coopération internationale pour le cas de l'effet de serre; de l'adaptation d'un modèle traditionnel à l'articulation des points de vue. Thèse de doctorat en sciences économiques. Paris, Paris I Panthéon-Sorbonne: 472 p.
- Le Goaster, S., E. Ledein, et al. (2004). Bilan de l'aide AQUEX aide à la qualité d'exploitation des systèmes d'assainissement de l'Agence de l'eau Seine-Normandie, Ecole nationale du génie rural des eaux et des forêts: 63 p.
- Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 (1984). "Dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale." JORF **27 janvier 1984**: p. 441.
- Lorrain, D. (1993). "L'argent et le gouvernement municipal." French politics and society **Vol. 11(N°4)**: pp. 65-78.
- Lotter, F. (1995). "Coûts de transaction et fondements de l'intervention publique." Revue d'économie industrielle **Vol. 71, 1er trimestre 1995**.
- Martinand, C. (2001). La maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux. Avis adopté par le conseil économique et social au cours de sa séance du mardi 24 avril 2001, Conseil économique et social.
- Mény, Y. and M. Zuber (1993). "Entretien avec Yves Mény : Les formes discrètes de la corruption." French politics and society **Vol. 11(N°4)**: pp. 4-15.
- Moisdon, J.-C. (1984). "Recherche en gestion et intervention." Revue française de gestion **Septembre-octobre 1984**.
- Nakhla, M. (1997). Calcul économique : méthodologie de choix de projets d'investissement. Cours de 2° année., Institut national agronomique Paris-Grignon, Chaire d'économie et de gestion.

- Nakhla, M. (2001). "Contractualisation dans l'entreprise et management de la conception industrielle : de la transaction vers la relation." Systèmes d'informations et management **Vol. 4(N°6)**: pp. 27-44.
- Nakhla, M. (2001). Les relations contractuelles dans l'entreprise : cas des activités de conception et de pilotage de projets industriels. La théorie des coûts de transaction : regard et analyse du management stratégique coordonné par Olivier Germain préface de Oliver O. Williamson., Vuibert, Collections : Entreprendre. Série Vital Roux.: pp. 203-216.
- Nakhla, M. and L.-G. Soler (1993). Contractualisation des objectifs, pilotage économique et savoirs d'interface : le cas de la gestion par projet dans l'industrie automobile. Colloque de l'AFCET, Versailles.
- Nakhla, M. and L.-G. Soler (1996). "Pilotage de projet et contrats internes." Revue française de gestion **Septembre-octobre 1996**: pp. 17-29.
- Naud, D. (1996). Les contrats d'objectifs : examen de la confusion entre la progression d'une activité et son résultat. L'entreprise : lieu de nouveaux contrats ? T. Andréani, J.-F. Gaudeaux and D. Naud, L'Harmattan: pp. 41-48.
- Nefussi, J. (1997). Introduction à l'analyse financière. Cours de 2^o année., Institut national agronomique Paris-Grignon, Chaire d'économie et de gestion.
- Neuville, J.-P. (1998). "Figures de la confiance et de la rationalité dans le partenariat industriel." Revue française de gestion **Vol. 119, Juin-juillet-août 1998**: pp. 25-37.
- Nöldeke, G. and K. M. Schmidt (1995). "Options contracts and renegotiation : a solution to the hold-up problem." Rand journal of economics **Vol. 26**: pp. 163-179.
- Pentecote, R. (1995). Les finances publiques : préparation au concours rédacteur territorial catégorie B, Editions du CNFPT, 187 p.
- Perianez, M. (1996). Attitudes et comportements des consommateurs d'eau : étude psychosociologique. Rapport d'étude., Lyonnaise des Eaux.
- Petillon, C. (2005). L'irrésistible ascension des acheteurs territoriaux. La Gazette des communes. **Vol. 1785 du 11/04/2005**.
- Pezon, C. (2000). Le service d'eau potable en France de 1850 à 1995, Centre national des Arts et Métiers (CNAM), Centre de recherches en économie et management (CEREM), 441 p.
- Pflieger, G. (2001). L'utilisateur acteur de la régulation des services publics : les cas de l'eau et de l'électricité. Rapport d'avancement de thèse n°2., LATTS, ENPC.
- Picard, R. (2006). "Eau : quel avenir pour les syndicats ?" Intercommunalités, Assemblée des communautés de France **N°102, Juin 2006**: p. 11.
- Platon (2003). Le politique. Présentation et traduction par Luc Brisson et Jean-François Pradeau, GF Flammarion, 300 p.
- Ponssard, J.-P., H. Tanguy, et al. (1996). "Jeu d'équipe avec interface et coordination dans l'entreprise." Revue économique **Vol. 47(N°5)**: pp. 1063-1088.
- Portier, N., O. Abuli, et al. (2007). Compétences statutaires et actions intercommunales. Les notes de l'observatoire., Assemblée des communautés de France: 27 p.

- Poupeau, F.-M. (2000). "Un néo-libéralisme centralisateur. Les collectivités locales dans la libéralisation du système de distribution électrique français." Politiques et managment public **Vol. 18**(N°2, Juin 2000): pp. 1-24.
- Poutrel, J.-M., J. Bougelot, et al. (2003). Outils de financement du renouvellement des infrastructures des services d'eau et d'assainissement. Rapport final, document de synthèse, CD Consultants, DE Conseil, pour le Ministère de l'écologie et du développement durable, Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale: 33 p.
- Riveline, C. (1991). "Un point de vue d'ingénieur sur la gestion des organisations." Annales des Mines Gérer et comprendre: pp. 50-62.
- Riveline, C. (1999). Evaluation des coûts : éléments d'une théorie de la gestion. Cours S9524., Ecole des Mines de Paris.
- Robin, S. and B. Ruffieux (1999). L'économiste au fond du puits : l'expérimentation de la confiance. La confiance, approches économiques et sociales.
- Rojot, J. (1994). La négociation, Vuibert.
- Rothenberger, D. (2003). Sektorreport Siedlungswasserwirtschaft für das Projekt " Integrierte Mikrosysteme der Versorgung" im Auftrag de Buendesministeriums für Bildung und Forschung, CIRUS, EAWAG: 121 p.
- Salanié, B. (1994). Théorie des contrats, Economica, Collection Economie et statistiques avancées (ESA). Série Ecole nationale de la statistique et de l'administration économique et Centre d'études des programmes économiques, 141 p.
- Touati-Amar, N., M. Nakhla, et al. "Apprentissage au sein des organisations et modes de coordination."
- Vivier, J. (1996). Examen des dysfonctionnements des contrats d'objectifs et propositions d'améliorations. L'entreprise : lieu de nouveaux contrats ? T. Andreani, J.-F. Gaudeaux and D. Naud, L'Harmattan: pp. 23-30.
- Williamson, O. E. (1976). "Franchise bidding for natural monopolies - in general and with respect to CATV." Bell journal of economics **Vol. 7**(N°1, Spring 1976): pp. 73-104.
- Williamson, O. E. (1994). Les nouvelles institutions de l'économie. Paris, Editions Interéditions, 400 p.
- Williamson, O. E. (1999). "Public and private bureaucraties : a transaction cost economics perspective." Journal of law, economics and organization **Vol. 15**(N°1): pp. 306-342.
- Zuber, M. (1993). "Introduction : Etats de la corruption : politics, morals and corruption in France." French politics and society **Vol. 11**(N°4).

Annexe 1. : Liste des contacts et sources d'informations mobilisés

1. Entretiens

Entretiens en France

Ne sont notés ici que les entretiens très spécifiques menés hors missions.

| Date | Interlocuteur | Fonction/service | Collectivité | Coordonnées |
|------------|------------------|---|------------------------------|----------------|
| 14/01/2002 | M. Yves Gouriten | Responsable de la Mission intégration des services publics | Communauté urbaine de Nantes | |
| 15/01/2002 | Mme Odile Boguta | Mission audit | Communauté urbaine de Lyon | |
| 06/03/2002 | M. Guinet | Directeur des services techniques | Saint Jean de Braye | |
| 18/03/2002 | M. Metois | Communauté urbaine de Nantes | Pôle de proximité | 02 40 13 84 01 |
| 18/03/2002 | Mme Baliguet | Responsable du traitement des déchets et des réseaux de chaleur | Communauté urbaine de Nantes | 02 51 13 23 69 |

Entretiens en Suisse

| Date | Nom | Fonction/organisme | Coordonnées |
|------------|----------------------|--|--|
| 24/04/2003 | Dr. Hans-Peter KLEIN | Wasserversorgung Zürich | hans-peter.klein@wvz.stzh.ch |
| 25/04/2003 | Herr BESL | Leiter Trink- und Badewasser Abteilung, Kantonales Labor Zürich | alfred.besl@klzh.ch |
| 25/04/2003 | Herr BODMER | Präsident des Schweizerischen Brunnenmeister-Verbands, Installationskontrolle Winterthur | 052 267 61 71 |
| 25/04/2003 | Bruno WALT | Planung und Recht Baukoordination Zürich | bruno.walt@taz.stzh.ch |
| 28/04/2003 | M. BERDAT | Office de l'économie hydraulique et énergétique du canton de Berne | francis.berdat@bve.be.ch |
| 28/04/2003 | Mme MEYER | Surveillance des prix | agnes.meyerfrund@pue.admin.ch |
| 28/04/2003 | Herr RÜEGG | Brunnenmeister Hinwills, Rüegg + Gübeli AG | 01 937 33 06 |
| 29/04/2003 | Herr LUTZ | Amt für Umweltschutz des Kantons Appenzell, Abteilung Gewässer/Stoffe Grundwasserschutz | Paul-Otto.Lutz@afu.ar.ch |

2. Missions réalisées

Chez Service Public 2000 (2000-2004)

Etudes d'impact financier de la réorganisation de services d'eau potable et d'assainissement intercommunaux

- ◆ Communauté de communes de Bonnevalais, création d'une interconnexion eau potable, 2004.
- ◆ SIAEP de Levet, pacte de sortie d'un service d'eau potable, 2003 et 2004.
- ◆ Syndicat intercommunal de la Vallée supérieure de l'Orge, transfert de la compétence assainissement, 2003.
- ◆ Communauté d'agglomération de Val de Garonne, transfert de la compétence assainissement collectif et non collectif, 2002.
- ◆ Montrichard, transfert partiel de la compétence assainissement, 2002.
- ◆ Syndicat intercommunal d'élimination des eaux usées de la Région d'Apt, service de l'assainissement, 2002.
- ◆ Syndicat Mixte du Val de Loire, transfert de la compétence assainissement, 2002.

Audits et suivis financiers de contrats de gestion déléguée des services publics de distribution d'eau potable, d'assainissement et de chauffage urbain

- ◆ Couëron, audit financier, service d'eau potable, 2003.
- ◆ Puteaux, audit financier, service du chauffage urbain, 2002.
- ◆ Seiches sur le Loir, suivi et rapport du maire, service d'eau potable, 2001.
- ◆ Hyères les Palmiers, suivi financier, service d'eau potable, 2001.
- ◆ Syndicat intercommunal pour l'adduction en eau de la région de Dunkerque, audit financier, service des eaux industrielles, 2001.
- ◆ Le Barp, reconstitution des coûts d'exploitation et audit financier, service d'eau potable, 2001.

- ◆ Grabels, reconstitution des coûts d'exploitation et audit financier, service d'eau potable, 2001.

Assistance à la rédaction du cahier des charges d'un service de traitement des déchets

- ◆ Syctom, refonte du mode de rémunération du prestataire, service de traitement des déchets, 2002.

Chez Initiatives Rh (2005-2008)

- ◆ Mairie d'Argenteuil (2300 agents) : Audit général d'organisation, Assistance de proximité pour la mise en œuvre du plan d'actions (fonctionnement de la DG, organisation des services, gestion de la masse salariale, conditions de travail)
- ◆ Communauté d'agglomération d'Argenteuil – Bezons (250 agents) : Audit de l'organisation des services transférés et assistance à la mise en œuvre de la nouvelle organisation de la CA et des services
- ◆ Conseil Général de la Manche (1100 agents) : Audit général des services, Projets de service
- ◆ Communauté de communes des Portes de l'Essonne : Athis-Mons, Juvisy, Paray Vieille Poste (200 agents) : Audit stratégique de l'organisation et plan d'évolution, Mise en gestion d'une organisation et d'une méthode de gestion par projet
- ◆ Région Rhône-Alpes (1100 agents) : Audit du climat social de la Direction des Lycées
- ◆ Mairie de Sèvres (1000 agents) : Réinformatisation de la fonction Ressources Humaines
- ◆ Mairie de Gentilly (1000 agents) : Elaboration et mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ; audit de la Drh
- ◆ Communauté d'agglomération du Grand Rodez (200 agents) : Accompagnement de la mise en œuvre des réformes
- ◆ Communauté d'agglomération et ville d'Amiens (3300 agents) : Révision du régime indemnitaire (intégralité des primes de sujétions particulières)
- ◆ Mairie de La Garenne-Colombes (400 agents) : Audit et évolution de l'organisation du CTM (centre technique municipal)

- ♦ Conseil Général de la Gironde (5500 agents) : Reconfiguration de la Direction du Patrimoine suite à l'absorption de nouvelles fonctions logistiques
- ♦ Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques : Etude de la politique de rémunération
- ♦ Communauté d'agglomération de l'agglomération Havraise : Etude sur l'absentéisme

3. Etudes, participations et interventions en colloques

2000

- ♦ **Etude Interagences réalisée par le Laboratoire Gestion de l'Eau et de l'Assainissement, *Impact des procédures Loi Sapin lancées en 1998 sur les services d'eau et d'assainissement*, Florence Bonnet, Antoine Grand d'Esnon, éditions ENGREF, 2000.**
- ♦ **Mémoire de DEA à l'Agence de l'eau Seine-Normandie, *La négociation d'un contrat de délégation dans les services d'eau et d'assainissement : du besoin d'instruments à la nécessité d'expertise*, Florence Bonnet, Université Paris-Dauphine, 2000.**

2001

- ♦ **Carrefour euro-méditerranéen de l'eau, Hydrotop, avril 2001 : *Du nouveau dans la gestion déléguée des services publics d'eau et d'assainissement : les contrats sur performance*, Florence Bonnet, Laetitia Guerin-Schneider.**
- ♦ **Journées techniques sur les économies d'eau et d'énergie, Lorient, juin 2001 : *Les nouvelles prestations des services d'eau et d'assainissement : l'exemple des économies d'eau*, Florence Bonnet.**
- ♦ **Cooperation models for environmental infrastructure projects : a seminar for preparing accession to the EU, Vienne, septembre 2001 : *Something new in private finance initiative in water utilities : contracts including objectives on performance*, Florence Bonnet, Antoine Grand d'Esnon.**

- ♦ **Mesure de performance et régulation des services publics d'eau et d'assainissement, Montpellier, septembre 2001 :** *Conséquences des choix instrumentaux de la régulation par le rapport qualité-prix dans les contrats d'eau et d'assainissement*, Florence Bonnet.
- ♦ **Colloque sur l'accès du public aux espaces naturels, ENGREF, Clermont-Ferrand, septembre 2001 :** *La problématique de l'accès en Allemagne : une tentative de modélisation*, Florence Bonnet. In **Accès du public aux espaces naturels : outils d'analyse et méthodes de gestion, sous la direction de Laurent Mermet et Patrick Moquay, Lavoisier, avril 2002,** *La problématique de l'accès en Allemagne : une tentative de modélisation*, Florence Bonnet, pp. 137-148
- ♦ **Forum Vitae 2001, rencontre entreprises – étudiants, INA P-G, Paris, octobre 2001 :** *L'émergence de nouvelles compétences gestionnaires dans les services publics locaux*, Florence Bonnet, Gaël Cocault, Anne Lopez.
- ♦ **Atelier « Eau, assainissement, déchets : comment gérer le changement ? », Salon des Maires, novembre 2001 :** *Les contrats de demain : comment rémunérer la performance ?*, Florence Bonnet (présentation orale uniquement).
- ♦ **The 21th century international conference and exhibition on developing strategy of urban wastewater treatment and reuse, Pékin, novembre 2001 :** *Topical issues in French public-private partnership*, Florence Bonnet.

2002

- ♦ **Reformen in der Schweizer Siedlungswasserwirtschaft : Privatisierung, Re-Regulierung und betreiberstrukturen, Zurich, Juin 2002 :** Participation à la table ronde *Erfahrungen aus dem Ausland*.
- ♦ **Colloque Doctorants et Jeunes Chercheurs « L' Action Publique au Travail », 30 et 31 octobre 2002,** Ecole doctorale Entreprise Travail Emploi, Université de Marne-la-Vallée, CNFPT / GRALE, DGAFP : *De l'émergence d'un nouveau métier dans les collectivités territoriales : la figure de l'acheteur public dans les contrats de délégation d'eau et d'assainissement*, Florence Bonnet-Beaugrand (présentation orale uniquement).

2003

- ♦ **Carrefour euro-méditerranéen de l'eau, Hydrotop, avril 2004.** *La nouvelle figure de l'acheteur public. L'exemple des informations financières dans les services d'eau et d'assainissement*, Florence Bonnet-Beaugrand.
- ♦ **Etude financée par le Ministère de l'écologie et du développement durable :** *Négociation initiale et déroulement du contrat : quelle influence sur le rapport qualité-prix du service ? - Etude basée sur 39 missions issues de l'expérience de Service public 2000*, Florence Bonnet-Beaugrand, Marie Llorente, 2003.

2004

- ♦ **Document d'appui à une formation interne Service Public 2000 :** *Mémento financier à l'usage des SPIC*, Florence Bonnet-Beaugrand, Mai 2004.

Sans communication

- ♦ **L'eau et la santé, Metz, mai 2001.**
- ♦ **World Water Congress : efficient water management – making it happen, Berlin, Octobre 2001.**
- ♦ **81° Congrès AGHTM, Montpellier, Mai 2002.**

4. Formations académiques.

Séminaire doctoral du Centre de Gestion scientifique, Ecole des Mines de Paris.

Formations organisées par l'association des chercheurs de l'Ecole des Mines de Paris

- ♦ Point de départ sur le projet professionnel (3 jours)
- ♦ Formation à la lecture rapide (3jours)
- ♦ Relations négociées au quotidien (2 jours)
- ♦ Gestion des conflits (2 jours)

Annexe 2. : Liste des contacts mobilisés pour l'étude de la prime Aquex

Source : Le Goaster, S., E. Ledein, et al. (2004). Bilan de l'aide AQUEX aide à la qualité d'exploitation des systèmes d'assainissement de l'Agence de l'eau Seine-Normandie, Ecole nationale du génie rural des eaux et des forêts: 63 p.

| | Nom | Coordonnées | Organisme, service | Documents, références, commentaires |
|----------------------|--|---|---|---|
| Commanditaire | Florence Bonnet Beaugrand | 01 44 51 09 71 | SP 2000 ; 14, Bd. Malesherbes ; Paris 8° | |
| Tuteur TGE ENGREF | M. Guinaudeau | 04.67.04.71.12 | Engref Montpellier | |
| Chercheur | Laëtitia Guérin Schneider | | Laboratoire gestion eau et assainissement, ENGREF Montpellier | Thèse sur les indicateurs de performance |
| Chercheur | Christelle Pezon | <i>pezon@engref.fr</i> | Laboratoire gestion eau et assainissement, ENGREF Montpellier | |
| Enseignant | Gabrielle Bouleau | | ENGREF Montpellier | Cours : Intro sur les acteurs de l'eau |
| Agence de l'eau | Dominique Peyrou | 01 41 20 17 18 <i>peyrou.dominique@aesn.fr</i> | DAJE de l'Aesn | Juriste, économiste |
| Agence de l'eau | Josiane Creuzet <i>creuzet.josianne@aesn.fr</i> | 01.41.20.18.69 Fax : 01.41.20.16.84 | Déléguee Qualité AESN | Stage (2001-2002) fonctionnement des primes AQUEX Audits de certification AQUEX (collectivités non ISO 14001) Modifications 7°-> 8° programme Bases de données techniques Agence de l'eau |

Annexe 2 : Liste des contacts mobilisés pour l'étude de la prime Aquex

| | Nom | Coordonnées | Organisme, service | Documents, références, commentaires |
|----------------------|--|---|--|--|
| Agence de l'eau | M. Lazerges Mme Cohendet | <i>lazerges.daniel@aesn.fr</i> <i>cohendet.dominique@aesn.fr</i> | Chargés d'Aide au fonctionnement, Département 78 en partie, 77 et 91 | Contacts avec les collectivités |
| Agence de l'eau | M. Chabanel | 01 41 20 18 43 <i>Chabanel.matthieu@aesn.fr</i> | Aesn | Service collectivités |
| Agence de l'eau | M. Bonnet | <i>bonnet.jean_pierre@aesn.fr</i> | Chef de service Aide au fonctionnement, Direction IDF Aspects techniques et opérationnels | Historique AQUEX Païement des primes |
| Collectivité | M. Lecornu Responsable de l'ensemble des services publics en réseaux de la Communauté d'agglomération | 01 69 91 59 15 ; 06 87 60 70 80 <i>stephane.lecornu@agglo-evry.fr</i> | Communauté d'agglo d'Evry | Principe d'intéressement au délégataire |
| Collectivité | Melle Phélipot | 01 60 65 20 15 <i>phelipot@yahoo.fr</i> | CC Seine-Ecole (Seine et Marne) | Bonne gestion des réseaux Une ingénieure employée par la mairie et le délégataire |
| Collectivité | M. Noël, DST | 01 34 89 47 44 | SIVU de Neauphle le château (78) | Exploitation en régie |
| Collectivité | Mme de Molliens, directeur | 01 30 88 03 49 01 30 46 06 06 (mairie) <i>Ville.mairie-ablis@wanadoo.fr</i> | Commune d'Ablis (78) | Exploitation en régie, petite commune ayant bénéficié d'AQUEX |
| Collectivité | M. Grangier, Maire | 01 64 45 80 61 <i>Episy.77@wanadoo.fr</i> | Commune d'Epizy (77) | Petite commune en délégation de SP |
| Délégataire | Eric Crommer | 01 60 88 88 36 <i>Eric.crommer@lyonnaise-des-eaux.fr</i> | SEE ; 27, route de Lisse, Corbeil Essonne | Responsable qualité Brie-Essonne |
| Délégataire | Michel Florentz | 01 44 90 23 83 <i>Michel.florentz@generale-des-eaux.net</i> | Générale des eaux ; 4, rue du général Foix, Paris | Service commercial IdF |
| Conseiller technique | M. Juvanon | 01 39 07 78 35 <i>Cjuvanon@cg78.fr</i> | Satese Yvelines Essonne ; 56 avenue de Saint Cloud, 78012 Versailles Cedex | Directeur |

Annexe 3. : Tableau de correspondance des notations des modèles de contrats incomplets

Annexe 3 : Tableau de correspondance des notations des modèles de contrats incomplets

| Date | Auteur | Expectations | Default price and quantity | Buyers' investment | Cost of buyer's investment | Seller's investment | Cost of seller's investment |
|------|-------------------------------|---|--|---|----------------------------|---|-----------------------------|
| 1986 | Grossman et Hart | No uncertainty | Transfer price comes from competitive market | a1 non contractible observable by both | | a2 non contractible observable by both | |
| 1988 | Hart et Moore | $f(v)$; $f(c)$ commun knowledge non verifiable | p_0 if $q=0$; p_1 if $q=1$ | B non contractible | $h_B(B)$ | S non contractible | $h_S(S)$ |
| 1990 | Chung | $F(w)$ commun knowledge | q_0, t_0 | B non contractible observable non verifiable | $h_B(B)$ | S non contractible observable non verifiable | $h_S(S)$ |
| 1994 | Aghion, Dewatripont et Rey | $F(O)$ | p, q | j non verifiable | $\Phi(j)$ | i non verifiable | $\Phi(i)$ |
| 1995 | Nöldeke et Schmidt | $f_B(w_B)$; $f_S(w_S)$ | p_0, k, q | B observable non contractible | $h_B(B)$ | S observable non contractible | $h_S(S)$ |
| 1996 | de Fraja | $F(w)$ commun knowledge observable, non verifiable | t, q ; take it or leave it offer | B observable non contractible | $h_B(B)$ | S observable non contractible | $h_S(S)$ |
| 1995 | Hart | | p | i | i | | |

Annexe 3 : Tableau de correspondance des notations des modèles de contrats incomplets

| Date | Auteur | State of the world | Buyer's valuation | Seller's cost | Bargainig power |
|------|----------------------------------|------------------------------|---|---|---|
| 1986 | Grossman et Hart | | B1 commun knowledge non verifiable | B2 commun knowledge non verifiable | Ownership rights or residual rights of control <i>non contractible ex ante ?</i> |
| 1988 | Hart et Moore | w observable | v observable non verifiable | c observable non verifiable | Messages m costless renegotiation |
| 1990 | Chung | w <i>non observable ?</i> | v non contractible | c non contractible | Decision authority/residual claimant Costless renegotiation |
| 1994 | Aghion, Dewatripont et Rey | O non verifiable | v | c | Bargaining power a Renegotiation h |
| 1995 | Nöldeke et Schmidt | w_B, w_S | v | c | Delivery decision d Costless renegotiation |
| 1996 | de Fraja | w | v direct externalities | c direct externalities | |
| 1995 | Hart | | | C* | |

Annexe 3 : Tableau de correspondance des notations des modèles de contrats incomplets

| Date | Auteur | Option price | Quantity, quality | Buyer's utility | Seller's utility | Total surplus | Court |
|------|----------------------------------|------------------------------------|----------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|------------------|-----------------------------|
| 1986 | Grossman et Hart | | q1, q2 Phi1, Phi2 | | | | |
| 1988 | Hart et Moore | p_0 if $q=0$; p_1 if $q=1$ | $q=0$ or $q=1$ | | \underline{U} | W | $q=0$ or $q=1$ t m |
| 1990 | Chung | t | q | | U^0 | W | Contract |
| 1994 | Aghion, Dewatripont et Rey | p | q | U_B | U_S | | p, q |
| 1995 | Nöldeke et Schmidt | p_0, k | q | U_B externalities on utilities | U_S externalities on utilities | W | d |
| 1996 | de Fraja | t | q | U_B externalities on utilities | U_S externalities on utilities | | $q=0$ or $q=1$ |
| 1995 | Hart | p | q | $R(i)$ | | | |

Annexe 4. : Comparaison du contrat-type 80 et du contrat d'objectifs Service Public 2000 : méthode et résultats

1. Les cahiers des charges et la méthode d'analyse

1. 1. Les cahiers des charges

Les cahiers des charges comparés sont les suivants :

- ♦ Cahier des charges 1980 élaboré par une équipe interministérielle, obligatoire jusque 1982 (lois de décentralisation) puis indicatif, accompagné d'une circulaire d'application à l'attention des fonctionnaires d'Etat
- ♦ Cahier des charges SP2000 élaboré en 2000 par une équipe pluridisciplinaire de consultants à la suite du cahier des charges AMF, dans le but de promouvoir des innovations manageriales à l'attention des collectivités

1. 2. La méthode adoptée

La méthode adoptée est une analyse structurelle réalisée à partir de l'hypothèse suivante : la structure des contrats est constituée par les références entre articles. Un renvoi est la référence par un article A à un article B. C'est une relation vectorielle qui comprend un sens. Un lien entre A et B est constitué soit par un renvoi de A vers B, soit par un renvoi de B vers A, soit par les deux. C'est une relation directionnelle.

Les étapes de l'analyse menée et leurs résultats sont détaillés dans le tableau ci-dessous.

| | Étapes méthodologiques | Résultats attendus |
|---|---|---|
| 1 | Répertoire des renvois entre articles du cahier des charges sous la forme d'une matrice à entrées par articles. Les renvois d'un article à l'autre sont notés 1. La matrice se lit dans le sens : un article répertorié en horizontal fait référence à un article répertorié en vertical. | Mesure de la complexité des cahiers des charges : nombre d'articles, nombre de renvois. |
| 2 | Passage à une matrice triangulaire normée par addition de la transposée et norme. Les liens entre articles du cahier des charges sont notés 1. | Mesure de l'efficacité de la complexité : nombres de liens totaux, nombre de liens ramenés au nombre de renvois, nombre de liens par articles, etc. |
| 3 | Etablissement d'une nomenclature comparative des cahiers des charges des articles par sujets. | Classement des articles par sujets en fonction de leur aspect structurant dans chaque cahier des charges. |
| 4 | Comparaison des liens entre articles par addition des matrices triangulaires triées par thèmes identiques. Les liens identiques dans les deux cahiers des charges sont notés 2. | Etablissement de pôles structurants minimaux des deux cahiers des charges. |

Tableau 125. : Analyse structurelle des cahiers des charges

2. La mesure de la complexité des cahiers des charges.

2. 1. La taille des contrats

Le cahier des charges 1980 comprend 85 articles répartis en 16 chapitres et 3 parties. Le cahier des charges Service Public 2000 comprend 71 articles répartis en 15 chapitres. Les deux cahiers des charges présentent une liste de 8 annexes au contrat.

Tableau 126. : Structure des cahiers des charges (page suivante)

Annexe 4 : Comparaison des contrats type 80 et Service Public 2000 : méthode et résultats

| Chapitres du cahier des charges 1980 | Articles | Nb. | Chapitres du cahier des charges Service Public 2000 | Articles | Nb. |
|--|-----------------|------------|--|-----------------|------------|
| I. DISPOSITIONS GENERALES | 1 | 1 | Chapitre I. Dispositions générales | 1 à 5 | 5 |
| Chapitre I. Economie générale du contrat | 2 à 5 | 4 | Chapitre II. Utilisation des voies publiques et privées | 6 à 7 | 2 |
| Chapitre II. Objet et étendue de l'affermage | 6 à 10 | 5 | Chapitre III. Responsabilité du fermier | 8 à 9 | 2 |
| Chapitre III. Exploitation du service | 11 à 16 | 6 | Chapitre IV. Moyens matériels du service | 10 à 12 | 3 |
| Chapitre IV. Régime du personnel | 17 à 19 | 3 | Chapitre V. Personnel du service | 13 à 15 | 3 |
| Chapitre V. Régime des travaux | 20 à 29 | 10 | Chapitre VI. Fonctionnement du service | 16 à 21 | 6 |
| Chapitre VI. Financement | 30 à 39 | 10 | Chapitre VII. Relations avec les abonnés | 22 à 27 | 6 |
| Chapitre VII. Révision des prix et des formules de variation | 40 à 42 | 3 | Chapitre VIII. Evènements et modifications du service | 28 à 31 | 4 |
| Chapitre VIII. Régime fiscal | 43 à 44 | 2 | Chapitre IX. Travaux | 32 à 39 | 8 |
| Chapitre IX. Garanties, sanctions et contentieux | 45 à 50 | 6 | Chapitre X. Régime financier | 40 à 47 | 8 |
| Chapitre X. Fin de l'affermage | 51 à 55 | 5 | Chapitre XI. Régime fiscal | 48 à 49 | 2 |
| II.DISPOSITIONS TECHNIQUES | | | Chapitre XII. Contrôle et rapports annuels | 50 à 55 | 6 |
| Chapitre XI. Définition du service | 56 à 59 | 4 | Chapitre XIII. Garanties, sanctions, contestations | 56 à 61 | 6 |
| Chapitre XII. Exploitation | 60 à 68 | 9 | Chapitre XIV. Fin du contrat | 62 à 70 | 9 |
| Chapitre XIII. Travaux | 69 à 74 | 6 | Chapitre XV. Clauses diverses | 71 | 1 |
| III. DISPOSITIONS FINANCIERES | | | | | |
| Chapitre XIV. Applications des conditions financières | 75 à 79 | 5 | | | |
| Chapitre XV. Production des comptes | 80 à 84 | 5 | | | |
| Chapitre XVI. Clauses diverses | 85 | 1 | | | |

2. 2. La structure des contrats

La structure des cahiers des charges est significativement différente. Le cahier des charges 1980 fait une première exposition des thèmes par responsabilités juridiques dans la première partie, puis revient sur les détails d'application des aspects techniques (partie II) et financiers (partie III). Le cahier des charges Service Public 2000 est davantage tourné vers l'utilisateur et aborde chaque thème extensivement (principes et application) au fur et à mesure.

Quatre exemples illustrent cette différence :

- ◆ les travaux chez les particuliers ;
- ◆ les travaux de renouvellement des installations du service ;
- ◆ le droit de regard du fermier ;
- ◆ le contrôle de la collectivité.

En ce qui concerne le contrôle exercé par la collectivité, les obligations respectives de la collectivité et du fermier sont reprises presque à l'identique à trois reprises dans le cahier des charges 1980.

Dans le cahier des charges 1980, les définitions des travaux se situent soit dans le chapitre V. Régime des travaux et leurs modalités de réalisations, soit dans le chapitre XII. Exploitation (travaux chez les particuliers et droit de regard du fermier), soit dans le chapitre XIII. Travaux (travaux de renouvellement). Dans le cahier des charges Service Public 2000, à la fois la définition et les modalités d'exécution sont réunies par thème, soit dans le chapitre VII. Relations avec les abonnés, soit dans le chapitre IX. Travaux.

Annexe 4 : Comparaison des contrats type 80 et Service Public 2000 : méthode et résultats

| | Cahier des charges 1980 | | Cahier des charges SP2000 | |
|--|------------------------------------|------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|
| | Article | Chapitre | Article | Chapitre |
| Régime des branchements | 23 | V. Régime des travaux | 23 | VII. Relations avec les abonnés |
| Branchements particuliers | 66 | XII. Exploitation | | |
| Régime des compteurs | 24 | V. Régime des travaux | 24 | VII. Relations avec les abonnés |
| Compteurs | 64 | XII. Exploitation | | |
| Vérification et relevé des compteurs | 65 | | | |
| Définition entretien et renouvellement | 70 | XIII. Travaux | 33 | IX. Travaux |
| Répartition des catégories de travaux | 20 | V. Régime des travaux | 34 | |
| Travaux d'entretien et grosses réparations | 21 | | | |
| Renouvellement | 25 | | | |
| Droit regard fermier | 28 | V. Régime des travaux | 38 | IX. Travaux |
| Contrôle installations cours contrat | | | 39 | |
| Inventaire installations cours contrat | 58 | XII. Exploitation | | |
| Contrôle par la collectivité | 15 | III. Exploitation du service | 50 | XII. Contrôle et rapports annuels |
| Vérification du fonctionnement des clauses financières | 39 | VI. Financement | | |
| Contrôle exercé par la collectivité | 84 | XV. Production de comptes | | |

Tableau 127. : Comparaison thématique des cahiers des charges

| Cahier des charges 1980 | Cahier des charges Service Public 2000 |
|---|--|
| <p>Article 15 : Contrôle par la collectivité.</p> <p>La collectivité contrôle son service elle-même ou éventuellement par l'intermédiaire d'un organisme de contrôle librement désigné par elle.</p> <p>La collectivité, ou l'organisme de contrôle choisi par elle, peut, à tout moment, s'assurer que le service est effectué avec diligence par le fermier.</p> <p>Le fermier devra prêter son concours à la collectivité pour qu'elle accomplisse sa mission de contrôle en lui fournissant tous les documents nécessaires, notamment ceux qui sont prévus au chapitre XV ci-après.</p> <p>Article 39 : Vérification du fonctionnement des clauses financières.</p> <p>Le fermier sera tenu de remettre chaque année à la collectivité, avant la fin du premier semestre qui suit l'exercice considéré, les documents prévus au chapitre XV, articles 80, 81 et 82.</p> <p>La collectivité aura droit de contrôler les renseignements donnés dans ces documents. A cet effet, ses agents dûment accrédités pourront se faire présenter toutes pièces nécessaires pour leur vérification.</p> <p>Article 84 : Contrôle exercé par la collectivité.</p> <p>La collectivité aura le droit de contrôler les renseignements donnés tant dans le compte-rendu annuel que dans le compte de l'exploitation visé ci-dessus. A cet effet, ses agents accrédités pourront se faire présenter toutes pièces de comptabilité nécessaires à leur vérification. Ils pourront procéder à toutes vérifications utiles pour s'assurer que l'installation est exploitée dans les conditions de présent cahier des charges et prendre connaissance localement de tous documents, techniques et autres, nécessaires à l'accomplissement de leur mission.</p> | <p>Article 50 : Contrôle exercé par la collectivité.</p> <p>50.1 : Objet du contrôle.</p> <p>La collectivité dispose d'un droit de contrôle permanent sur l'exécution technique et financière du présent contrat par le fermier ainsi que sur la qualité du service rendu aux abonnés.</p> <p>Ce contrôle, organisé librement par la collectivité à ses frais, comprend notamment :</p> <p>a/ un droit d'information sur la gestion du service affermé ;</p> <p>b/ le pouvoir de prendre toutes les mesures prévues par le présent contrat lorsque le fermier ne se conforme pas aux obligations stipulées à sa charge.</p> <p>La collectivité ne doit pas s'immiscer dans la gestion du service, sauf dans le cas prévu à l'article 58 du présent contrat.</p> <p>50.2. Exercice du contrôle.</p> <p>La collectivité peut confier l'exécution du contrôle soit à ses propres agents, soit à des organismes qu'elle choisit. Elle peut, à tout moment, en modifier l'organisation.</p> <p>Les agents désignés par la collectivité disposent des pouvoirs de contrôle les plus étendus tant sur pièces que sur place.</p> <p>La collectivité exerce son contrôle dans le respect des réglementations relatives à la confidentialité (vie privée, droits de propriété intellectuelle et industrielle du fermier dûment justifiés par celui-ci). Elle doit veiller à la qualification et à la déontologie des personnes chargées du contrôle et s'assurer qu'il ne perturbe pas le bon fonctionnement et la sécurité du service.</p> <p>Les dépenses engagées pour le contrôle sont pour partie couvertes par la redevance annuelle versée par le fermier à la collectivité. Le montant de cette redevance annuelle correspond à ...€ HT actualisés chaque année avec K défini à l'article 42. La redevance relative à l'exercice N est versée à la collectivité avant la fin du premier mois de l'exercice N.</p> |

| | |
|--|--|
| | <p>Tout retard de paiement est majoré de 3 points.</p> <p>50.3. Obligations du fermier.</p> <p>Le fermier facilite l'accomplissement du contrôle. A cet effet, il doit notamment :</p> <p>a/ autoriser à tout moment l'accès des installations du service affermé aux personnes mandatées par la collectivité ;</p> <p>b/ fournir à la collectivité le rapport annuel et répondre à toute demande d'information de sa part consécutive à une réclamation d'abonné ou de tiers ;</p> <p>c/ justifier auprès de la collectivité des informations qu'il aura fournies, notamment dans le cadre du rapport annuel, par la production de tout document technique ou comptable utile se rapportant directement au contrat ;</p> <p>d/ désigner un ou plusieurs représentants compétentes pour répondre aux questions posées par la collectivité ;</p> <p>Le fermier s'engage à répondre par écrit aux question de la collectivité et à lui transmettre les documents qu'elle aura demandés dans un délai n'excédant pas quinze jours à compter de la date de réception de la demande.</p> |
|--|--|

Tableau 128. : Articles concernant le contrôle exercé par la collectivité

| Cahier des charges 1980 | Cahier des charges Service Public 2000 |
|--|--|
| <p>Article 23 : Régime des branchements.</p> <p>1° Les branchements ayant pour objet d'amener l'eau à l'intérieur des propriétés à desservir, et qui sont compris entre la conduite publique et le compteur, seront installés par le fermier.</p> <p>Les frais de premier établissement de ces branchements seront à la charge des abonnés et payés par ceux-ci au fermier dans les conditions prévues à l'article 36 ci-après.</p> <p>La partie des branchements située sous voie publique fait partie intégrante de l'affermage.</p> <p>2° Si la distance entre la conduite publique et la limite de propriété excède ... mètres linéaires, l'abonné pourra soit faire appel à l'entrepreneur de son choix, pour réaliser les travaux de fouille situés entre le robinet d'arrêt et son compteur, soit demander, pour l'ensemble des travaux, l'application du régime particulier des extensions prévues par l'article 27 ci-après.</p> <p>En cas d'appel à un entrepreneur de son choix pour les travaux de fouille, l'abonné devra obtenir l'accord préalable de la collectivité et respecter les conditions techniques d'établissement du réseau.</p> <p>Article 66 : Branchements particuliers.</p> <p>Un branchement particulier ne peut desservir qu'un seul abonné, sauf accord du fermier et autorisation de la collectivité.</p> <p>Chaque branchement sera muni d'un robinet d'arrêt placé sous la voie publique.</p> <p>Les installations intérieures après compteur seront établies et entretenues par les soins et aux frais des propriétaires ou abonnés. Elles seront conçues de façon à ne pas nuire au fonctionnement normal de la distribution ou à la qualité de l'eau.</p> | <p>Article 23 : Branchements.</p> <p>23.1 Définition des branchements</p> <p>Les branchements sont les ouvrages qui relient la canalisation publique de distribution d'eau potable aux immeubles desservis.</p> <p>Le branchement comprend depuis la canalisation publique : la prise d'eau sur la conduite de distribution publique, le robinet d'arrêt sous bouche à clé, un réducteur de pression le cas échéant, la canalisation de branchement située tant sous le domaine public que privé, le robinet avant compteur, le regard ou la niche le cas échéant abritant le compteur, le compteur, le robinet de purge et le robinet après compteur, le clapet anti-retour.</p> <p>23.2 Nouveaux branchements</p> <p>Le Fermier peut réaliser un nouveau branchement chaque fois qu'une demande de fourniture d'eau est présentée pour un immeuble situé sur le parcours des canalisations de distribution faisant partie du service affermé et non encore desservi. Cette disposition s'applique également lorsqu'il existe déjà un branchement dont le débit est insuffisant pour livrer les volumes d'eau demandés.</p> <p>Ces travaux ne sont toutefois pas confiés à titre exclusif au Fermier dans la mesure où l'abonné peut demander la réalisation de ces travaux à l'entrepreneur de son choix. Dans cette hypothèse, le Fermier assure systématiquement le raccordement à la canalisation publique et le contrôle de conformité dans les 48 heures qui suivent la demande de l'abonné.</p> <p>Lorsqu'ils sont réalisés par le Fermier, le coût des travaux de réalisation du branchement est payé au Fermier par l'abonné. De même, l'abonné qui a sollicité du Fermier une modification de son branchement supporte le coût des travaux correspondants. Les tarifs sont définis dans le bordereau des prix joint au contrat (annexe n° 4).</p> <p>Lorsque les travaux de branchements ne sont pas réalisés par le Fermier, les charges de connexion des branchements au réseau public et du contrôle de conformité sont facturées à l'abonné sur bordereau.</p> |

Annexe 4 : Comparaison des contrats type 80 et Service Public 2000 : méthode et résultats

| Cahier des charges 1980 | Cahier des charges Service Public 2000 |
|-------------------------|---|
| | <p>23.3 Travaux sur les branchements Le Fermier est chargé à titre exclusif d'assurer la maintenance des branchements. Ces opérations incluent : la surveillance de la partie des branchements situés sous le domaine public et la recherche des fuites jusqu'aux compteurs d'entrée dans les immeubles ; la réparation et le remplacement des appareils de robinetterie, sauf lorsque la totalité du branchement est remplacée ; l'élimination des fuites ; la vérification périodique de l'efficacité des clapets anti-retour placés sur la partie publique des branchements et leur remplacement en cas de nécessité ; la réfection des regards, fosses, armoires, boîtiers et autres emplacements où sont abrités les organes des branchements et les compteurs ; la mise à niveau des bouches à clés, lorsque cette opération ne résulte pas de travaux d'amélioration ou de réfection de la voirie. Lorsque des travaux sur la chaussée rendent nécessaire la mise à niveau des bouches à clés, cette opération n'est pas à la charge du Fermier. En cas de non réalisation totale ou partielle de la mise à niveau des bouches à clés, le Fermier doit en informer la Collectivité dans les six mois suivant l'achèvement des travaux. Le Fermier intervient également, à la demande des abonnés, pour réaliser sur les branchements certains travaux qui ne constituent pas des opérations de maintenance. Ces travaux sont réalisés dans les conditions définies par l'article 41 du présent contrat et par le règlement du service.</p> <p>23.4 Travaux en propriété privée La maintenance des branchements comprend, pour les parties situées à l'intérieur des propriétés privées, les travaux de fouille et de remblais rendus nécessaires par les interventions du Fermier, dans les conditions prévues par le règlement du service.</p> <p>23.5 Limites de l'intervention du Fermier Les installations situées au delà du compteur d'immeuble ne font pas partie des ouvrages afferchés. Elles sont établies et entretenues par les soins et aux frais des propriétaires ou abonnés de façon à ne pas nuire au fonctionnement normal du réseau de distribution ou à la qualité de l'eau. Toutefois, dans le cas où le compteur est placé en domaine public, les installations situées au-delà du compteur et jusqu'à la limite du domaine privé sont entretenues par le Fermier sous sa responsabilité.</p> |

Tableau 129. : Articles concernant les branchements

| Cahier des charges 1980 | |
|---|--|
| <p>Article 70 : Répartition des catégories de travaux</p> <p>En fonction de l'inventaire dressé à l'article 56 ci-dessus, les travaux d'entretien et de grosses réparations, d'une part, de renouvellement, d'autre part, seront répartis comme suit (1) :</p> <p>(1) Prévoir les différents types de travaux susceptibles d'affecter chacun des ouvrages du service et leurs critères de répartition, notamment en cas d'application de la variante B du paragraphe 3 de l'article 25 (les travaux de renouvellement des canalisations sont à la charge du fermier. Toutefois, les canalisations définies à l'article 72 (travaux sur les ouvrages à usage municipal et collectif) ci-après seront renouvelés par la collectivité et à ses frais)</p> <p>Article 20 : Principes généraux</p> <p>Les travaux sont exécutés dans les conditions suivantes :</p> <p>Les travaux d'entretien et de grosses réparations sont exécutés par le fermier à ses frais conformément à l'article 21 ci-après.</p> <p>Les travaux relatifs aux branchements et compteurs sont exécutés conformément aux articles 23 et 24 ci-après.</p> <p>Les travaux de renouvellement sont exécutés conformément à l'article 25 ci-après.</p> <p>Les travaux neufs de renforcement et d'extension sont exécutés conformément à l'article 26 ci-après.</p> <p>Sous réserve de l'approbation par la collectivité des projets ainsi que des conditions financières de réalisation et de remise des ouvrages en fin d'affermage, le fermier pourra établir à ses frais, dans le périmètre de l'affermage, tous ouvrages et canalisations qu'il jugera utiles dans l'intérêt du service affermé. Ces ouvrages et canalisations feront partie intégrante de l'affermage dans la mesure où ils sont utilisés par le service affermé.</p> <p>Le fermier peut être chargé par la collectivité de missions d'ingénierie pour les travaux qu'il ne réalise pas.</p> <p>Article 21 : Travaux d'entretien et grosses réparations.</p> <p>Tous les ouvrages, équipements et matériels permettant la marche de l'exploitation, y compris les compteurs et les branchements, seront entretenus en bon état de fonctionnement et réparés par les soins du fermier à ses frais.</p> <p>Article 25 : Renouvellement.</p> <p>Le remplacement à l'identique des ouvrages dont le renouvellement s'avère nécessaire est régi par les principes suivants :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Matériels tournants, accessoires hydrauliques, équipements électromécaniques et compteurs : le renouvellement de ces matériels est à la charge du fermier. 2. Génie civil et captages : Les travaux de renouvellement des captages et des ouvrages de génie civil sont à la charge de la collectivité. Ils sont attribués conformément au code des marchés publics. | |

| Cahier des charges Service Public 2000 |
|---|
| <p>Article 33 : Définition des travaux d'entretien et de renouvellement</p> <p>Les travaux d'entretien et de renouvellement comprennent toutes les opérations qui sont nécessaires pour assurer en permanence la continuité du service public et pour éviter un vieillissement anormal des installations.</p> <p>33-1 Travaux d'entretien</p> <p>Les travaux d'entretien entrant dans le cadre du présent contrat comprennent toutes les opérations normales permettant d'assurer le maintien en état des installations du service jusqu'au moment où leur vétusté ou une défaillance rend nécessaires des travaux de remplacement.</p> <p>Ces travaux comprennent également toutes les opérations de nettoyage permettant de garantir l'hygiène, la propreté des installations et de leurs abords et leur intégration dans l'environnement.</p> <p>Les travaux d'entretien comprennent notamment :</p> <p><i>Equipements</i> : surveillance et nettoyage des installations, peinture des parties métalliques, ensemble des graissages, vidanges et vérifications périodiques nécessaires ainsi que les contrôles de sécurité prescrits pour certains équipements, réglages et essais, remplacement des petites pièces, des fusibles, des roulements, des clapets et des garnitures d'usure, remise en peinture de l'ensemble des organes métalliques, réfection de câblage, autres réparations électromécaniques qui peuvent être effectuées sur place.</p> <p><i>Génie civil</i> : réfection localisée d'enduits, des étanchéités, de peintures extérieures des bâtiments, de toiture sur une surface inférieure ou égale à 10 m², et des clôtures sur une longueur inférieure ou égale à 10 m, réfection localisée de la voirie, peintures intérieures des ouvrages de génie civil, nettoyage des cuves des réservoirs (au moins à une fréquence annuelle), réfection du portail, toute opération sur les huisseries et serrureries, nettoyage des ouvrages et de leurs abords immédiats à l'intérieur du périmètre clôturé, entretien des espaces verts (fauchage des enclos, taille des haies, enlèvement des herbes et branches coupées).</p> <p><i>Réseaux</i> : surveillance générale des réseaux et recherche de fuites, réparation des appareils de robinetterie et de fontainerie à l'exclusion des poteaux et bouches d'incendie, réparation des branchements des appareils de robinetterie, de fontainerie et des poteaux d'incendie, réparation ou réhabilitation d'un élément de canalisation d'une longueur inférieure ou égale à 6 m, purges du réseau à une fréquence suffisante pour assurer la fourniture de l'eau dans des conditions normales à tous les usagers.</p> <p><i>Système de télésurveillance</i>: interventions de vérification du bon fonctionnement, dépannage, remplacement des petites pièces.</p> <p><i>Branchements et compteurs</i> : surveillance de la partie du branchement sous domaine public et recherche de fuites jusqu'au compteur, réparation des appareils de robinetterie et de fontainerie, vérification périodique de l'efficacité des clapets anti-retour placés sur la partie publique des branchements et leur remplacement lorsque c'est nécessaire, réfection des regards et autres emplacements de compteurs, opérations de vérification et de contrôle du bon fonctionnement des compteurs, mise à niveau des bouches à clé, sauf consécutive à des travaux sur voirie.</p> <p>Ces précisions ne portent pas préjudice aux stipulations des articles 23 et 24 sur le régime des branchements et compteurs.</p> <p>33-2 Travaux de renouvellement</p> <p>Les travaux de renouvellement entrant dans le cadre du présent contrat comprennent toutes les opérations autres que celles d'entretien préventif et curatif, et d'extension ou de renforcement des capacités des installations affermées, qui consistent à remplacer ou à réhabiliter les installations du service en cas d'usure ou de défaillance. Ces opérations de remplacement ou de réhabilitation sont réalisées de façon à garantir les niveaux de performance des ouvrages, notamment leur durée d'utilisation, compte tenu de l'évolution technique et technologique.</p> <p>Les travaux de renouvellement comprennent notamment :</p> <p><i>Equipements</i> : remplacement des pompes, moteurs, transformateurs, armoires, horloges, enregistreurs et autres appareils et installations ou leur rénovation complète incluant le remplacement d'éléments essentiels, rembobinage des moteurs, autres interventions nécessitant le transport des appareils en usine, remplacement des accessoires hydrauliques.</p> |

Annexe 4 : Comparaison des contrats type 80 et Service Public 2000 : méthode et résultats

Génie civil :réfection complète d'enduits, d'étanchéité, de peintures extérieures des bâtiments ou de toitures sur une surface supérieure à 10 m² pour une opération, remplacement complet des clôtures sur une longueur supérieure à 10 m, remplacement complet du portail, réfection complète de la voirie à l'intérieur des installations affermées, peintures extérieures des ouvrages, ravalement des façades.

Réseaux : remplacement des canalisations sur une longueur supérieure à 6 m, remplacement des accessoires hydrauliques du réseau, réhabilitation du réseau, en particulier les opérations de chemisage, sur une longueur supérieure à 6 m.

Système de télésurveillance : remplacement de la totalité d'un système ou de l'un de ses éléments essentiels.

Branchements : remplacement partiel ou complet des branchements, travaux de reconstruction de regards ou d'emplacement destinés à protéger les compteurs ou les organes de branchement.

Dans le cadre des travaux de renouvellement des branchements, les branchements en plomb sont remplacés en priorité.

Article 34 : Réalisation des travaux d'entretien et de renouvellement

34-1 Travaux d'entretien

Tous les travaux d'entretien définis à l'article 34-1 sont réalisés par le Fermier à ses frais.

Le Fermier tient à jour un registre mentionnant : les incidents et les défauts de matériels, les procédures à suivre par le personnel en cas de défaillance, le temps de fonctionnement des installations, les horaires d'intervention effective du personnel d'exploitation et d'entretien affecté au service délégué, l'énergie électrique consommée, les incidents constatés sur le fonctionnement des appareils et sur les installations générales, l'inventaire du matériel réparé ou remplacé, plus généralement, tout renseignement demandé par la Collectivité et la police de l'eau permettant de suivre la bonne marche des installations.

Le Fermier est tenu de transmettre à la Collectivité la copie des rapports portant sur le contrôle ou la vérification des installations et de leur état dès leur réception.

34-2 Travaux de renouvellement

Les travaux de renouvellement définis à l'article 33-2 sont partagés comme suit :

| | Travaux réalisés par le Fermier à ses frais | Travaux réalisés par la Collectivité à ses frais |
|------------------------------------|--|---|
| Equipement | Toutes opérations de renouvellement. | Néant. |
| Génie civil / Captages | Néant. | Toutes opérations de renouvellement. |
| Réseaux | Néant | Toutes opérations de renouvellement. |
| Système de télésurveillance | Toutes opérations de renouvellement. | Néant. |
| Branchements | Néant | Toutes opérations de renouvellement |
| Compteurs | Toutes opérations de renouvellement | Néant |

Le Fermier, seul responsable de l'exploitation, doit notamment prendre les mesures suivantes:

il avertit en temps utile la Collectivité afin que celle-ci puisse entreprendre les opérations de renouvellement dont elle a la charge,

il fournit à la Collectivité l'ensemble des éléments lui permettant de préparer le programme de renouvellement nécessaire (nature des travaux à réaliser, caractéristiques techniques des ouvrages et des équipements à remplacer, conditions de délai, etc.),

il facilite l'intervention des entrepreneurs désignés par la Collectivité pour réaliser les travaux de renouvellement.

34-3 Suivi du financement des travaux du renouvellement à la charge du Fermier

Pour permettre à la Collectivité de s'assurer que le montant des sommes présentées par le Fermier au titre de ses obligations de renouvellement est justifié, les parties conviennent que le financement des travaux de renouvellement à la charge du Fermier est assuré pendant la durée du présent contrat selon les principes contractuels suivants :

les sommes nécessaires au financement des travaux de renouvellement sont calculées sur la base du plan prévisionnel de renouvellement proposé par le Fermier sur la

Annexe 4 : Comparaison des contrats type 80 et Service Public 2000 : méthode et résultats

durée du contrat, lequel est annexé au contrat (annexe 5).

les dépenses effectives de renouvellement engagées par le Fermier sont constituées de charges de personnel, de sous-traitance et de fourniture (tous frais généraux exclus). Elles font l'objet d'un suivi analytique par le Fermier et sont plafonnées, pour chaque opération, au montant actualisé indiqué dans le plan prévisionnel de l'annexe 5. Dans le cadre de l'exercice de son pouvoir de contrôle, la Collectivité a le droit de vérifier ou de faire vérifier par l'organisme de son choix les dépenses effectives du Fermier. Les remboursements dont bénéficierait éventuellement le Fermier sont déduits de ses dépenses (assurances au tiers).

chaque année, à l'occasion de la remise du compte-rendu financier annuel, le Fermier présente à la Collectivité :

le montant de la dotation annuelle au titre du renouvellement et le montant des dépenses effectives de renouvellement de l'exercice concerné (tous frais généraux exclus). Les renouvellements partiels (rembobinage de moteurs par exemple) sont évalués à leur juste coût et les renouvellements complets ne peuvent être valorisés à un coût supérieur au montant actualisé déclaré dans le programme prévisionnel de renouvellement défini à l'annexe n° 5.

un état des dotations et des dépenses effectives de renouvellement depuis l'entrée en vigueur du contrat,

le calcul des soldes des dotations et des dépenses effectives, selon la méthode suivante :

$$S_N \text{ canalisations} = S_{N-1} \text{ canalisations} \times (1 + T4M_N) + (DO_N \text{ canalisations} - DE_N \text{ canalisations})$$

$$S_N \text{ compteurs} = S_{N-1} \text{ compteurs} \times (1 + T4M_N) + (DO_N \text{ compteur} - DE_N \text{ compteur})$$

$$S_N \text{ branchements} = S_{N-1} \text{ branchements} \times (1 + T4M_N) + (DO_N \text{ branchements} - DE_N \text{ branchements})$$

$$S_N \text{ électromécanique et accessoires du réseau} = S_{N-1} \text{ électromécanique et accessoires du réseau} \times (1 + T4M_N) + (DO_N \text{ électromécanique et accessoires réseau} - DE_N \text{ électromécanique et accessoires du réseau})$$

où : $S_N \text{ canalisations}$ et $S_{N-1} \text{ canalisations}$ sont les soldes des dotations et des dépenses effectives respectivement au 31 décembre de l'année N et au 31 décembre de l'année N-1 en ce qui concerne les canalisations,

$S_N \text{ compteurs}$ et $S_{N-1} \text{ compteurs}$ sont les soldes des dotations et des dépenses effectives respectivement au 31 décembre de l'année N et au 31 décembre de l'année N-1 en ce qui concerne les compteurs,

$S_N \text{ branchements}$ et $S_{N-1} \text{ branchements}$ sont les soldes des dotations et des dépenses effectives au 31 décembre de l'année N et au 31 décembre de l'année N-1 en ce qui concerne les branchements,

$S_N \text{ électromécanique et accessoires du réseau}$ et $S_{N-1} \text{ électromécanique et accessoires du réseau}$ sont les soldes des dotations et des dépenses effectives au 31 décembre de l'année N et au 31 décembre de l'année N-1 en ce qui concerne le matériel électromécanique et les accessoires de réseau,

$DO_N \text{ canalisations}$ est le montant des dotations de l'année N en ce qui concerne les canalisations,

$DO_N \text{ compteurs}$ est le montant des dotations de l'année N en ce qui concerne les compteurs,

$DO_N \text{ branchements}$ est le montant des dotations de l'année N en ce qui concerne les branchements,

$DO_N \text{ électromécanique et accessoires réseau}$ est le montant des dotations de l'année N en ce qui concerne le matériel électromécanique et les accessoires de réseau,

$DE_N \text{ canalisations}$ est le montant des dépenses effectives de l'année N en ce qui concerne les canalisations,

$DE_N \text{ compteurs}$ est le montant des dépenses effectives de l'année N en ce qui concerne les compteurs,

$DE_N \text{ branchements}$ est le montant des dépenses effectives de l'année N en ce qui concerne les branchements,

$DE_N \text{ électromécanique et accessoires réseau}$ est le montant des dépenses effectives de l'année N en ce qui concerne le matériel électromécanique et les accessoires de réseau,

$T4M_N$ est la valeur au 1^{er} juillet de l'année N du taux moyen mensuel du marché monétaire.

Avec :

$$- \quad So \text{ canalisations} = 0$$

$$So \text{ compteurs} = 0$$

$$So \text{ branchements} = 0$$

$$So \text{ électromécanique et accessoires réseau} = 0$$

$$- \quad DOo \text{ canalisations} = \dots\dots\dots \text{ euros hors taxes}$$

Annexe 4 : Comparaison des contrats type 80 et Service Public 2000 : méthode et résultats

$DO_0 \text{ branchements} = \dots\dots\dots \text{ euros hors taxes}$
 $DO_0 \text{ compteurs} = \dots\dots\dots \text{ euros hors taxes}$
 $DO_0 \text{ électromécanique et accessoires réseau} = \dots\dots\dots \text{ euros hors taxes}$
- $DO_N \text{ canalisations} = DO_0 \text{ canalisations} \times K2_N$
 $DO_N \text{ compteurs} = DO_0 \text{ compteurs} \times K2_N$
 $DO_N \text{ branchements} = DO_0 \text{ branchements} \times K2_N$
 $DO_N \text{ électromécanique et accessoires réseau} = DO_0 \text{ électromécanique et accessoires réseau} \times K2_N$
Où $K2_N$ est défini à l'article 42.

Tableau 130. : Articles concernant les travaux

16 articles du cahier des charges Service Public 2000 regroupent ainsi des items de 38 articles du cahier des charges 1980 ; à l’opposé, 2 articles du cahier des charges 1980 regroupent les items de 4 articles du cahier des charges Service Public 2000. *A contenu égal, le cahier des charges 1980 contient 79 articles et le cahier des charges Service Public 2000 58 articles.*

Le cahier des charges 1980 présente 14 articles dont le contenu lui est propre contre 21 dans le cahier des charges service Public 2000.

| | Cahier des charges 1980 | Cahier des charges SP2000 |
|--|------------------------------------|--------------------------------------|
| Objet de l'affermage | 2 | 2 |
| Exclusivité du service | 7 | |
| Périmètre de l'affermage | 8 | 3 |
| Révision du périmètre de l'affermage | 9 | |
| Contrats avec des tiers | 16 | 5 |
| Subdélégation | 51 | |
| Voirie routière | 10 | 6 |
| RODP | 30 | |
| Responsabilité fermier | 4 | 8 |
| Obligation d'assurance | | 9 |
| Règlement du service | 11 | 22 |
| Demande d'abonnement | 12 | |
| Obligation de consentir des abonnements | 13 | |
| Régime des abonnements | 14 | |
| Régime des branchements | 23 | 23 |
| Branchements particuliers | 66 | |
| Régime des compteurs | 24 | 24 |
| Compteurs | 64 | |
| Vérification et relevé des compteurs | 65 | |
| Application du code de la santé publique | 60 | 25 |
| Quantité, qualité, pression | 63 | |
| Conditions d'établissement des ouvrages | 69 | 32 |
| Contrôle des travaux confiés au fermier | 74 | |
| Répartition des catégories de travaux | 20 | 34 |
| Travaux d'entretien et grosses réparations | 21 | |
| Renouvellement | 25 | |
| Renforcement et extensions collectivité | 26 | 37 |
| Renforcement et extensions particuliers | 27 | |
| Droit regard fermier | 28 | 38 |
| Contrôle installations cours contrat | | 39 |
| Inventaire installations cours contrat | 58 | |
| Prestations sur bordereau : tarif | 36 | 41 |
| Prestations sur bordereau : liste | 76 | |
| Evolution du tarif de base : le prix fermier | 33 | 42 |
| Formule de variation du prix des travaux neufs | 37 | |
| Formule de variation du prix des travaux d'entretien | 38 | |
| Révision du prix de l'eau et de son indexation | 40 | 43 |

| | | |
|---|-----------|-----------|
| Révision du prix et de la formule de variation des travaux neufs et d'entretien | 41 | |
| Contrôle par la collectivité | 15 | 50 |
| Vérification du fonctionnement des clauses financières | 39 | |
| Contrôle exercé par la collectivité | 84 | |
| Compte-rendu financier | 82 | 54 |
| Comptes de l'exploitation | 83 | |
| TOTAL : 43 | 41 | 20 |

Tableau 131. : Présentation des regroupements d'articles

2. 3. Les renvois internes au contrat

Dans les deux cahiers des charges, 55 articles et annexes font l'objet de renvois d'un article ou annexe à l'autre : 122 renvois dans le cahier des charges 1980, 93 renvois dans le cahier des charges Service Public 2000. Cela représente en proportion 11 % plus de renvois par article et annexe dans le cahier des charges 1980 que dans le cahier des charges Service Public 2000.

Dans 25 % des cas dans le cahier des charges 1980 et 8 % des cas dans le cahier des charges Service Public 2000, ces renvois constituent des doublons (A renvoie à B qui renvoie à A). Au total, l'ensemble des renvois se réduit à 92 liens entre articles et annexes dans le cahier des charges 1980 et 86 liens entre articles et annexes dans le cahier des charges Service Public 2000. En proportion, les articles et annexes du cahier des charges Service Public 2000 sont 10 % plus reliés entre eux que les articles et annexes du cahier des charges 1980.

La structure commune révélée par les renvois entre articles dans les deux cahiers des charges représente 17 liens entre 24 articles et annexes pour le cahier des charges 1980 et 12 liens entre 19 articles et annexes pour le cahier des charges Service Public 2000.

2. 4. La facilité d'utilisation

La comparaison purement structurelle des cahiers des charges aboutit à des conclusions contradictoires pour le gestionnaire.

| | Cahier des charges 1980 | Différentiel | Cahier des charges SP2000 |
|--|------------------------------------|---------------------|--------------------------------------|
| Articles | 85 | 20% | 71 |
| Annexes | 8 | | 8 |
| Articles et annexes | 93 | 18% | 79 |
| Articles à volume égal | 79 | 36% | 58 |
| Articles originaux | 14 | | 21 |
| Nombre d'articles et annexes liés | 55 | | 55 |
| Renvois (directionnel) | 122 | 31% | 93 |
| Liens (non directionnel) | 92 | 7% | 86 |
| Doublons dans les renvois | 30 | | 7 |
| Renvois/article et annexe | 1,31 | 11% | 1,18 |
| Liens/article et annexe | 0,99 | 10% | 1,09 |
| Pourcentage de doublons | 25% | | 8% |

Tableau 132. : Récapitulatif chiffré de la comparaison entre cahiers des charges

A volume égal, le cahier des charges 1980 compte 36 % d'articles en plus du cahier des charges Service Public 2000. Le nombre total de liens entre articles et annexes est inférieur dans le cahier des charges Service Public 2000. Le découpage du cahier des charges présente donc une cohérence qui peut être interprétée comme une simplification pour les utilisateurs. Mais dans le cahier des charges 1980, les renvois réciproques sont privilégiés (25 % des renvois sont des doublons), ce qui peut être interprété soit comme des redites, mais aussi comme un confort d'utilisation accru pour le gestionnaire. Au contraire, la structure du cahier des charges Service Public 2000 est proportionnellement plus complexe (10 % de liens par article et annexe en plus). Seule une analyse du contenu peut justifier cette complexité accrue.

Sommaire détaillé

Table des matières

| | |
|--|---------------|
| RESUME | 2 |
| <i>Résumé.....</i> | <i>2</i> |
| <i>Abstract</i> | <i>3</i> |
| DEDICACE | 5 |
| REMERCIEMENTS | 6 |
| AVERTISSEMENT AU LECTEUR | 8 |
| TABLE DES MATIERES | 9 |
| INTRODUCTION..... | 13 |
| <i>Le contexte des services délégués.....</i> | <i>13</i> |
| <i>La question posée et la recherche intervention</i> | <i>14</i> |
| <i>Le recours à la théorie des contrats incomplets.....</i> | <i>15</i> |
| <i>La reformulation de la problématique et la construction d'une étude thématique.....</i> | <i>16</i> |
| <i>La comparaison avec un système intégré.....</i> | <i>17</i> |
| <i>L'architecture de la thèse</i> | <i>18</i> |

| | |
|--|-----------|
| PREAMBULE METHODOLOGIQUE : LES 39 RELATIONS CONTRACTUELLES MOBILISEES : | |
| OBJECTIFS ET LIMITES DE L'ANALYSE..... | 19 |
| 1. L'OBJECTIF, LES AXES ETUDIES | 19 |
| 1. 1. <i>Les objectifs</i> | 19 |
| 1. 2. <i>Les axes étudiés</i> | 20 |
| 2. LA COMPOSITION DU PANEL | 21 |
| 2. 1. <i>Le service rendu</i> | 21 |
| 2. 2. <i>Le statut des collectivités</i> | 23 |
| 2. 3. <i>La taille des collectivités</i> | 24 |
| 3. LA DESCRIPTION DES CONTRATS | 25 |
| 3. 1. <i>L'année de signature</i> | 25 |
| 3. 2. <i>Le contenu des contrats en termes de partage des responsabilités</i> | 26 |
| 4. LE RECUEIL DES DONNEES | 27 |
| 4. 1. <i>Les sources d'information</i> | 27 |
| 4. 2. <i>Le type des missions</i> | 28 |
| 4. 3. <i>Disponibilité des données</i> | 29 |
| 5. LES LIMITES DE L'ANALYSE..... | 30 |
| 5. 1. <i>La non-représentativité</i> | 30 |
| 5. 2. <i>Des données recueillies a posteriori</i> | 30 |
| 5. 3. <i>La non-simultanéité des histoires</i> | 32 |
| PARTIE 1 : L'ENTRETIEN DU PATRIMOINE DES SERVICES PUBLICS DELEGUES : LES | |
| LIMITES DU PARTAGE DES RESPONSABILITES..... | 35 |
| CHAPITRE 1. LA SPECIFICITE ET LA PERENNITE TECHNIQUE DES SERVICES D'EAU ET | |
| D'ASSAINISSEMENT | 37 |
| 1. LES INSTALLATIONS ET LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT | 37 |
| 1. 1. <i>Le circuit urbain de l'eau</i> | 37 |
| 1. 2. <i>Les réseaux de distribution d'eau potable et de collecte des eaux usées</i> | 38 |
| 1. 3. <i>Les stations de traitement et d'épuration</i> | 44 |
| 1. 4. <i>Des installations très spécifiques</i> | 47 |
| 2. LE MAINTIEN EN ETAT DES INSTALLATIONS DANS LES SERVICES D'EAU | 48 |
| 2. 1. <i>Les difficultés d'appréciation de l'usure des installations</i> | 49 |
| 2. 2. <i>Les arbitrages techniques du maintien en état des installations</i> | 55 |
| 2. 3. <i>Les techniques mobilisées</i> | 59 |

| | |
|--|------------|
| CHAPITRE 2. LE CONTRAT DE DELEGATION ET SES AVENANTS..... | 65 |
| 1. LE CONTRAT DE DELEGATION..... | 65 |
| 1. 1. <i>La délégation, un mode de gestion mixte.....</i> | 65 |
| 1. 2. <i>Un encadrement étatique de plus en plus discret</i> | 68 |
| 1. 3. <i>Le contenu du contrat.....</i> | 72 |
| 2. UN CONTRAT SOUVENT REMIS EN QUESTION | 82 |
| 2. 1. <i>Un contrat vivant dans le temps</i> | 83 |
| 2. 2. <i>Le contenu des avenants</i> | 86 |
| 2. 3. <i>Les modifications de durée</i> | 88 |
| 2. 4. <i>Les modifications de tarif.....</i> | 90 |
| 2. 5. <i>Les variations de tarifs et la fréquence des avenants</i> | 100 |
| 2. 6. <i>La résolution conjointe des situations nouvelles</i> | 102 |
| CHAPITRE 3. DES ENJEUX FINANCIERS DIVERGENTS | 105 |
| 1. LA COMPTABILITE COMME REVELATEUR DES DIFFERENCES DE CULTURE..... | 105 |
| 1. 1. <i>Les comptes privés et publics : une vision partielle du patrimoine</i> | 106 |
| 1. 2. <i>L'équilibre entre les modes de financement public des installations</i> | 119 |
| 1. 3. <i>La conjugaison d'une vision comptable et d'une vision économique pour le renouvellement électromécanique.....</i> | 127 |
| 1. 4. <i>Les dissonances des deux cultures.....</i> | 131 |
| 2. LES BESOINS EN INVESTISSEMENT | 132 |
| 2. 1. <i>Les investissements à venir : des montants considérables.....</i> | 132 |
| 2. 2. <i>Une grande asymétrie dans les situations financières des deux partenaires.....</i> | 137 |
| CHAPITRE 4. LA FOCALISATION SUR LES BENEFICES DU DELEGATAIRE | 141 |
| 1. LES OUTILS PALLIATIFS A L'ASYMETRIE D'INFORMATION | 141 |
| 1. 1. <i>Un contexte d'asymétrie d'information.....</i> | 141 |
| 1. 2. <i>Les méthodes et les limites d'investigation des coûts</i> | 147 |
| 1. 3. <i>Une estimation chiffrée des marges des délégataires.....</i> | 160 |
| 2. LE CHOIX ENTRE LA QUALITE ET LE COUT : UNE HYPOTHESE VERIFIEE..... | 162 |
| 2. 1. <i>Les hypothèses de constitution du bénéfice</i> | 162 |
| 2. 2. <i>Une approche chiffrée de l'état des installations</i> | 163 |
| 2. 3. <i>Les choix de maintenance des entreprises</i> | 165 |
| 2. 4. <i>Le lien avec le bénéfice des entreprises.....</i> | 168 |
| CONCLUSION DE LA PARTIE 1..... | 170 |

PARTIE 2 : DES SOLUTIONS CONTRACTUELLES PRATIQUES ET THEORIQUES

INSUFFISANTES 171

CHAPITRE 5. UN CONTRAT SUR PERFORMANCES EN BUTTE AUX RENEGOCIATIONS 173

1. UNE EVOLUTION DU CONTRAT BASEE SUR LA FIXATION D'OBJECTIFS 173
 1. 1. *Des objectifs contractuels et des responsabilités précisés..... 174*
 1. 2. *Une asymétrie d'information réduite..... 179*
 1. 3. *Des incitations contractuelles effectives..... 183*
2. LES OBSERVATIONS DE TERRAIN ET LEURS ENSEIGNEMENTS 190
 2. 1. *Les questions posées par les renégociations observées..... 190*
 2. 2. *L'analyse critique du contrat d'objectifs..... 191*
 2. 3. *Une régulation non contractuelle..... 195*

CHAPITRE 6. INVESTISSEMENTS ET DROITS DE PROPRIETE : DES INCITATIONS A LA RENEGOCIATION..... 197

1. LA DESCRIPTION THEORIQUE DU HOLD-UP 198
 1. 1. *Un modèle microéconomique simplifié..... 198*
 1. 2. *Le phénomène de hold-up : un sous investissement structurel 204*
2. DES SOLUTIONS LIEES AUX DROITS DE PROPRIETE..... 208
 2. 1. *L'impact des décisions de production 208*
 2. 2. *L'importance des investissements..... 211*
 2. 3. *Le rapport qualité-coût recherché..... 217*
3. LES INCITATIONS D'UNE RENEGOCIATION EQUILIBREE..... 218
 3. 1. *La renégociation : un facteur d'optimalité..... 218*
 3. 2. *Une assertion confirmée par le terrain..... 219*

CHAPITRE 7. LE CONTRAT INCOMPLET ET SA RENEGOCIATION : UNE VERITABLE SYNERGIE..... 221

1. LA DEMONSTRATION THEORIQUE ET SES IMPLICATIONS PRATIQUES..... 221
 1. 1. *La structure de la connaissance 222*
 1. 2. *La plage de négociation 227*
 1. 3. *Le rapport de forces dans la négociation 232*
 1. 4. *Les principes de construction du contrat..... 237*
2. LES MODELES DE LA THEORIE DES CONTRATS INCOMPLETS 243
 2. 1. *La ligne directrice 243*
 2. 2. *Le partage du surplus..... 245*
 2. 3. *La recherche de la structure de renégociation optimale 249*
 2. 4. *La réduction de l'incertitude 256*

CONCLUSION DE LA PARTIE 2..... 261

PARTIE 3 : DES RELATIONS CONTRACTUELLES DIFFERENCIEES PAR LA COMPETENCE . 263

CHAPITRE 8. LE CONTEXTE DES NEGOCIATIONS DANS LES DELEGATIONS DE SERVICE

PUBLIC LOCALES 267

| | |
|--|-----|
| 1. LES MODELES STRUCTURELS DE NEGOCIATION | 267 |
| 1. 1. <i>La théorie des jeux et ses limites</i> | 267 |
| 1. 2. <i>La synthèse des approches</i> | 268 |
| 1. 3. <i>Le choix des modèles structurels globaux pour l'analyse des services délégués</i> | 270 |
| 2. DEUX SITUATIONS DE NEGOCIATION CONTRASTEES | 271 |
| 2. 1. <i>Les variables structurantes</i> | 271 |
| 2. 2. <i>Le contexte des contrats délégués</i> | 272 |
| 3. LE DEROULEMENT FACTUEL DES NEGOCIATIONS..... | 277 |
| 3. 1. <i>L'intervention de Service Public 2000 dans la négociation</i> | 277 |
| 3. 2. <i>Le déroulement des négociations</i> | 279 |
| 3. 3. <i>Une appréciation unilatérale des résultats des négociations étudiées</i> | 281 |
| 4. LES FACTEURS DE LA RELATION CONTRACTUELLE | 287 |
| 4. 1. <i>Les facteurs fondamentaux de la négociation</i> | 287 |
| 4. 2. <i>L'organisation de la collectivité</i> | 293 |
| 4. 3. <i>L'interaction avec l'entreprise délégataire et le rapport de forces</i> | 300 |

CHAPITRE 9. DES RELATIONS CONTRACTUELLES DIFFERENCIEES 309

| | |
|--|-----|
| 1. LE SUIVI DU SERVICE..... | 309 |
| 1. 1. <i>Une typologie du niveau de suivi des services</i> | 309 |
| 1. 2. <i>L'impact du degré de suivi sur le rapport qualité prix du service</i> | 313 |
| 2. DES PARCOURS CONTRACTUELS DIFFERENCIES | 316 |
| 2. 1. <i>L'implication de la collectivité dans le suivi comme un facteur de négociation</i> | 316 |
| 2. 2. <i>La définition de parcours contractuels type</i> | 317 |
| 2. 3. <i>La discussion sur le mode de régulation contractuel</i> | 321 |
| 3. UNE PROSPECTIVE ORGANISATIONNELLE LOCALE MITIGEE | 325 |
| 3. 1. <i>Le développement de l'achat public et le contrôle des délégations de service public</i> | 325 |
| 3. 2. <i>Le contexte intercommunal : une évolution encourageante</i> | 330 |
| 4. L'ACHAT PUBLIC ET SON COUT | 335 |
| 4. 1. <i>Des compétences aujourd'hui limitées</i> | 335 |
| 4. 2. <i>La mesure de l'opportunité du suivi du contrat</i> | 337 |
| 4. 3. <i>L'introduction de la compétence dans les modèles théoriques</i> | 344 |

| | |
|--|------------|
| CHAPITRE 10. L'ARTICULATION AVEC LES ENJEUX SECTORIELS : UNE DOUBLE BOUCLE DE REGULATION..... | 347 |
| 1. DES QUESTIONS EN VOIE DE RESOLUTION : LA COLLUSION, LE CLIENTELISME ET LA CORRUPTION | 348 |
| 1. 1. <i>Le clientélisme</i> | 349 |
| 1. 2. <i>Un effet d'opportunité soumis au risque de collusion</i> | 349 |
| 1. 3. <i>La corruption</i> | 350 |
| 1. 4. <i>La relation sociale de service</i> | 355 |
| 2. LA COMPARAISON AVEC LA SUISSE, UN SYSTEME INTEGRE | 355 |
| 2. 1. <i>Les enjeux de service public : accessibilité, continuité, pérennité, adaptabilité</i> | 356 |
| 2. 2. <i>Les enjeux environnementaux</i> | 362 |
| 2. 3. <i>Les enjeux démocratiques</i> | 364 |
| 2. 4. <i>Des enjeux de marché</i> | 366 |
| 2. 5. <i>La synthèse</i> | 367 |
| 3. LA REGULATION SECTORIELLE : LA FORMALISATION D'UNE DOUBLE BOUCLE DE REGULATION CONTRACTUELLE | 369 |
| 3. 1. <i>La mise en tension des différents enjeux</i> | 369 |
| 3. 2. <i>Une double boucle contractuelle avec incitation externe : l'exemple de la prime Aquex</i> | 372 |
| CONCLUSION DE LA PARTIE 3..... | 386 |
| CONCLUSION | 387 |
| <i>La problématique de lutte pour l'appropriation du surplus social</i> | 387 |
| <i>La gouvernance locale comme facteur limitant</i> | 388 |
| <i>Les apports de la thèse pour les modèles théoriques</i> | 389 |
| <i>Le coût de transaction et les gains espérés</i> | 389 |
| <i>Les apports de la théorie pour l'évolution du contrat de délégation</i> | 391 |
| <i>L'articulation de la gouvernance locale avec la péréquation sectorielle</i> | 393 |
| <i>La synthèse des apports de la thèse</i> | 394 |
| BIBLIOGRAPHIE..... | 397 |

Sommaire détaillé

| | |
|---|------------|
| ANNEXE 1. : LISTE DES CONTACTS ET SOURCES D'INFORMATIONS MOBILISES..... | 405 |
| 1. ENTRETIENS | 405 |
| 2. MISSIONS REALISEES | 407 |
| 3. ETUDES, PARTICIPATIONS ET INTERVENTIONS EN COLLOQUES | 409 |
| 4. FORMATIONS ACADEMIQUES..... | 411 |
| ANNEXE 2. : LISTE DES CONTACTS MOBILISES POUR L'ETUDE DE LA PRIME AQUEX | 413 |
| ANNEXE 3. : TABLEAU DE CORRESPONDANCE DES NOTATIONS DES MODELES DE CONTRATS INCOMPLETS..... | 415 |
| ANNEXE 4. : COMPARAISON DU CONTRAT-TYPE 80 ET DU CONTRAT D'OBJECTIFS SERVICE PUBLIC 2000 : METHODE ET RESULTATS..... | 419 |
| 1. LES CAHIERS DES CHARGES ET LA METHODE D'ANALYSE..... | 419 |
| 1. 1. <i>Les cahiers des charges</i> | 419 |
| 1. 2. <i>La méthode adoptée</i> | 419 |
| 2. LA MESURE DE LA COMPLEXITE DES CAHIERS DES CHARGES. | 420 |
| 2. 1. <i>La taille des contrats</i> | 420 |
| 2. 2. <i>La structure des contrats</i> | 422 |
| 2. 3. <i>Les renvois internes au contrat</i> | 434 |
| 2. 4. <i>La facilité d'utilisation</i> | 435 |
| SOMMAIRE DETAILLE | 437 |
| TABLE DES MATIERES | 437 |
| TABLE DES FIGURES | 444 |
| TABLE DES TABLEAUX | 447 |

Table des figures

| | | |
|--------------|---|-----|
| Figure 1. : | Nombre de contrats de l'enquête par année de signature..... | 25 |
| Figure 2. : | Missions d'appui de l'enquête par année de réalisation | 29 |
| Figure 3. : | Schéma de synthèse des tenants de l'étude..... | 32 |
| Figure 4. : | Illustration de la désynchronisation des sources | 33 |
| Figure 5. : | Circuit de l'eau dans un service avec pompage de l'eau en surface et réseau d'assainissement unitaire | 38 |
| Figure 6. : | Calcul des pertes et nature des fuites (D'après (Guérin-Schneider 2001))..... | 52 |
| Figure 7. : | Démarche employée dans le cadre de l'approche curative (D'après Eisenbeis 1996) | 57 |
| Figure 8. : | Démarche de recherche et de détection de fuites (D'après (Ajuste, Berland et al. 2004)) ... | 61 |
| Figure 9. : | Choix de la méthode de réhabilitation des réseaux d'eau en fonction du facteur d'usure principal (D'après (Ajuste, Berland et al. 2004)) | 62 |
| Figure 10. : | Proportion des services par mode de gestion (Source : Estimation du Laboratoire gestion de l'eau et de l'assainissement de l'ENGREF, 2000) | 67 |
| Figure 11. : | Parts de marché (en nombre d'abonnés) des délégataires Source : Tavernier, 2001 | 68 |
| Figure 12. : | Les liens entre délégation et Etat..... | 70 |
| Figure 13. : | Les externalités croisées dans les services délégués d'eau potable | 79 |
| Figure 14. : | Décomposition des flux financiers d'un service | 81 |
| Figure 15. : | Date de signature du premier avenant en cumul | 83 |
| Figure 16. : | Nombre d'avenants signés en fonction de l'avancement du contrat | 84 |
| Figure 17. : | Nombre d'avenants signés en fonction de la durée écoulée depuis la signature initiale... | 84 |
| Figure 18. : | Fréquence de signature des avenants sur le panel | 85 |
| Figure 19. : | Prolongation des contrats | 89 |
| Figure 20. : | Modification de tarif au moment des prolongations de durée | 90 |
| Figure 21. : | Variations de tarif mesurées..... | 91 |
| Figure 22. : | Valeur des tarifs chaque année en valeur courante ramenée au tarif initial normé à 1 – échelle de 0 à 20..... | 93 |
| Figure 23. : | Valeur des tarifs chaque année en valeur courante ramenée au tarif initial normé à 1 – échelle de 0 à 4..... | 94 |
| Figure 24. : | Influence individuelle des avenants sur le tarif..... | 95 |
| Figure 25. : | Modifications tarifaires et date de signature des avenants | 98 |
| Figure 26. : | Variation totale de tarif selon la fréquence des avenants..... | 100 |
| Figure 27. : | La négociation par Bartos (1974), proposition de schématisation (Laurans 1997)..... | 104 |
| Figure 28. : | Montants financiers du calcul d'actualisation | 130 |
| Figure 29. : | Evolution des taux de desserte sur la seconde moitié du XX siècle (D'après (Berland and Juery 2002))..... | 133 |
| Figure 30. : | Prévisions de remplacement des réseaux d'eau et d'assainissement en montants financiers (D'après (Berland and Juery 2002))..... | 136 |

Sommaire détaillé

| | | |
|--------------|---|-----|
| Figure 31. : | Constitution du tarif hors redevance prélèvement dans les services d'eau et d'assainissement | 139 |
| Figure 32. : | Exemple d'organigramme d'un groupe délégataire..... | 145 |
| Figure 33. : | Exemple de dépenses de renouvellement dans le temps..... | 146 |
| Figure 34. : | Schéma de déroulement d'une reconstitution des coûts..... | 158 |
| Figure 35. : | Courbe théorique de retour sur investissement..... | 159 |
| Figure 36. : | Marges actualisées du compte-rendu financier et de la mission SP2000 | 161 |
| Figure 37. : | Hypothèses de constitution du bénéfice | 162 |
| Figure 38. : | Rythme des coûts liés à la maintenance des équipements..... | 167 |
| Figure 39. : | Corrélation entre marge et maintenance dans le panel..... | 168 |
| Figure 40. : | Lien entre information et mesures coercitives | 183 |
| Figure 41. : | Schéma des données hors investissement du modèle de Grossman et Hart (1986)..... | 200 |
| Figure 42. : | Schéma du processus contractuel décrit par Grossman et Hart (1986)..... | 201 |
| Figure 43. : | Schéma des données hors investissement des services d'eau et d'assainissement..... | 203 |
| Figure 44. : | Principes de liaison des gains des parties | 205 |
| Figure 45. : | Rendements décroissants des investissements sur l'acceptabilité à payer et les coûts de production207 | |
| Figure 46. : | Influence de la fréquence de signature des avenants sur le rapport qualité-prix | 219 |
| Figure 47. : | Modèle de Lax et Sebenius (1986) ; (Dupont 1994) | 227 |
| Figure 48. : | Plage et danse de négociation | 228 |
| Figure 49. : | Positionnement du résultat de la renégociation des contrats incomplets dans la plage de négociation | 238 |
| Figure 50. : | Schéma du processus contractuel décrit par (Grossman and Hart 1986)en français..... | 244 |
| Figure 51. : | Partage du surplus ex post dans le modèle de (Hart and Moore 1988)..... | 247 |
| Figure 52. : | Choix du prix marginal par défaut dans le modèle de (Nöldeke and Schmidt 1995) | 252 |
| Figure 53. : | Choix de la quantité échangée par défaut dans le modèle de (Aghion, Dewatripont et al. 1994) | 254 |
| Figure 54. : | Parcours logique testé | 264 |
| Figure 55. : | Modèle de Kremenjuk (1991) , (Dupont 1994) | 269 |
| Figure 56. : | Hypothèse de stabilité des conditions de négociation pendant le contrat | 270 |
| Figure 57. : | Modèle structuro processuel de Zartman..... | 278 |
| Figure 58. : | Modèles théoriques des concessions..... | 280 |
| Figure 59. : | Détermination de la stratégie en fonction de la coopération et du conflit. | 284 |
| Figure 60. : | Baisses de tarif en pourcentage après procédure de mise en concurrence | 286 |
| Figure 61. : | Détermination de la stratégie en fonction de la confiance et de l'information..... | 290 |
| Figure 62. : | Evolution tarifaire des parcours avec pilotage contractuel | 318 |
| Figure 63. : | Evolution tarifaire des parcours avec pilotage technique | 319 |
| Figure 64. : | Evolution tarifaire des parcours avec dérive | 320 |
| Figure 65. : | Evolution tarifaire des parcours avec abandon et rupture..... | 321 |
| Figure 66. : | La figure unificatrice de l'acheteur public | 329 |

Sommaire détaillé

| | | |
|--------------|--|-----|
| Figure 67. : | Carte de la France intercommunale en 2007 Source : ADCF www.adcf.asso.fr | 331 |
| Figure 68. : | Modélisation d'un contrat de délégation incomplet avec compétences d'achat public .. | 345 |
| Figure 69. : | Décomposition des flux financiers d'un service | 364 |
| Figure 70. : | Modèle contractuel à une boucle | 370 |
| Figure 71. : | Modèle contractuel à deux boucles | 372 |
| Figure 72. : | Evolution du nombre d'attributaires de la prime Aquex sur le 7 ^o programme. Source (Le Goaster, Ledein et al. 2004) | 380 |
| Figure 73. : | Evolution du nombre de points Aquex sur le 7 ^o programme. Source (Le Goaster, Ledein et al. 2004) | 381 |

Table des tableaux

| | | |
|---------------|---|-----|
| Tableau 1. : | Composition du panel de contrats et de collectivités | 21 |
| Tableau 2. : | Services observés dans l'enquête..... | 22 |
| Tableau 3. : | Statut des collectivités du panel..... | 23 |
| Tableau 4. : | Population des collectivités du panel..... | 24 |
| Tableau 5. : | Population et statut des collectivités du panel..... | 24 |
| Tableau 6. : | Type de contrat..... | 26 |
| Tableau 7. : | Sources d'informations mobilisées dans l'enquête | 27 |
| Tableau 8. : | Récapitulatif des interlocuteurs de l'enquête dans les collectivités..... | 27 |
| Tableau 9. : | Missions d'appui dans l'enquête | 28 |
| Tableau 10. : | Date des missions d'appui dans l'enquête | 28 |
| Tableau 11. : | Récapitulatif des éléments de l'enquête..... | 29 |
| Tableau 12. : | Conséquences prévisibles des réseaux fuyards | 43 |
| Tableau 13. : | Paramètres physiques et environnementaux d'une conduite (D'après (Ajuste, Berland et al. 2004)) | 51 |
| Tableau 14. : | Indicateurs de performance des services d'eau et d'assainissement (D'après (Guérin-Schneider 2001)) | 54 |
| Tableau 15. : | Paramètres analysés lors de la mise en œuvre de la démarche Aquadiag (Source (Ajuste, Berland et al. 2004)) | 55 |
| Tableau 16. : | Quatre types de maintenance des installations | 58 |
| Tableau 17. : | Présentation des grands modes de gestion..... | 66 |
| Tableau 18. : | Répartition des responsabilités dans le contrat type 80 | 73 |
| Tableau 19. : | Opérations de premier établissement, entretien et renouvellement dans le cahier des charges type 80..... | 76 |
| Tableau 20. : | Comparaison des critères de renouvellement et des sources d'information..... | 80 |
| Tableau 21. : | Fréquence de signature des avenants par secteur..... | 85 |
| Tableau 22. : | Sujets des avenants | 86 |
| Tableau 23. : | Durée initiale des contrats du panel..... | 88 |
| Tableau 24. : | Taux d'inflation adopté par année..... | 92 |
| Tableau 25. : | Modifications tarifaires à la hausse et impact sur les obligations du délégataire | 96 |
| Tableau 26. : | Modifications tarifaires à la baisse et impact sur les obligations du délégataire | 96 |
| Tableau 27. : | Modifications tarifaires dans les contrats à avenants nombreux | 97 |
| Tableau 28. : | Avancement du contrat et modifications tarifaires | 97 |
| Tableau 29. : | Classement des contrats par classes d'évolution annuelle de tarif affranchie de l'inflation | 99 |
| Tableau 30. : | Variation totale de tarif selon le nombre d'avenants | 100 |
| Tableau 31. : | Détail des avenants dans 4 contrats à forte variation tarifaire totale | 101 |

Sommaire détaillé

| | | |
|---------------|--|-----|
| Tableau 32. : | Variation tarifaire totale des contrats avec répétition d'avenants de faible impact sur le tarif | 101 |
| Tableau 33. : | Objet des avenants et évolution tarifaire..... | 102 |
| Tableau 34. : | Compte de bilan-type | 107 |
| Tableau 35. : | Compte de résultat type | 108 |
| Tableau 36. : | Comparaison des comptes de bilan et de résultat en comptabilité privée | 109 |
| Tableau 37. : | Modes de financement des investissements dans les comptes de résultat et de bilan | 110 |
| Tableau 38. : | Tableau d'amortissement comptable et technique type | 111 |
| Tableau 39. : | Principes de la comptabilité privée | 113 |
| Tableau 40. : | Comparaison des comptes de la comptabilité publique et privée..... | 115 |
| Tableau 41. : | Principes de la comptabilité publique..... | 118 |
| Tableau 42. : | Présentation simplifiée du compte administratif d'un service d'eau | 121 |
| Tableau 43. : | Opérateurs des calculs | 129 |
| Tableau 44. : | Traduction concrète des principes directeurs de l'action de la collectivité et de l'entreprise délégataire..... | 131 |
| Tableau 45. : | Valeur à neuf estimée des infrastructures d'eau potable et d'assainissement français (D'après (Berland and Juery 2002) et (Ernst&Young 2003))..... | 134 |
| Tableau 46. : | Dotations annuelles aux amortissement par type d'installation (D'après (Ernst&Young 2003)) | 135 |
| Tableau 47. : | Date de pose et durée de vie des canalisations d'eau potable (Source Geophen 2002)... | 135 |
| Tableau 48. : | Exemple de compte-rendu financier d'exploitation. | 143 |
| Tableau 49. : | Etapes de l'audit financier poste par poste du compte-rendu financier du délégataire. | 151 |
| Tableau 50. : | Marges des contrats observées dans l'enquête..... | 160 |
| Tableau 51. : | Etat du patrimoine électromécanique dans le panel..... | 163 |
| Tableau 52. : | Niveaux d'appréciation de l'indice de pertes linéaire | 163 |
| Tableau 53. : | Niveau de l'indice linéaire de pertes dans le panel | 164 |
| Tableau 54. : | Corrélation entre l'état du patrimoine électromécanique et l'état du réseau dans le panel | 164 |
| Tableau 55. : | Concordance de l'entretien avec les travaux prévus dans le panel..... | 165 |
| Tableau 56. : | Corrélation entre technicité du service et état du réseau dans le panel..... | 166 |
| Tableau 57. : | Evolutions tarifaires et marge des contrats..... | 169 |
| Tableau 58. : | Définition des tâches d'entretien et de renouvellement par équipement dans le cahier des charges Service Public 2000..... | 176 |
| Tableau 59. : | Liste des informations contractuelles pour le rapport annuel du délégataire..... | 180 |
| Tableau 60. : | Comparaison des mesures coercitives dans le cahier des charges-type 1980 et le cahier des charges Service Public 2000 | 184 |
| Tableau 61. : | Maximisation du surplus social ex ante par l'acheteur et le vendeur | 204 |
| Tableau 62. : | Récapitulatif du calcul des utilités de l'acheteur et du vendeur | 204 |
| Tableau 63. : | Maximisation des utilités ex ante par l'acheteur et le vendeur..... | 206 |
| Tableau 64. : | Résultats du modèle de (Grossman and Hart 1986) | 210 |

Sommaire détaillé

| | | |
|---------------|--|-----|
| Tableau 65. : | Résultats du modèle de (Hart 1995)..... | 215 |
| Tableau 66. : | Confrontation des modes de gestion à la théorie des droits de propriété | 216 |
| Tableau 67. : | Structures et critères d'intégration dans le modèle de (Hart, Shleifer et al. 1997) | 217 |
| Tableau 68. : | Structure de la connaissance | 225 |
| Tableau 69. : | Les facteurs du rapport de forces dans la relation contractuelle collectivité-délégataire 236 | |
| Tableau 70. : | Comparaison de l'allocation du pouvoir de marchandage dans les modèles de contrats incomplets 240 | |
| Tableau 71. : | Partage du surplus dans le modèle de (De Fraja 1999)..... | 246 |
| Tableau 72. : | Partage du surplus dans le modèle de (Nöldeke and Schmidt 1995) à niveau de transfert constant 248 | |
| Tableau 73. : | Partage du surplus dans le modèle de (Nöldeke and Schmidt 1995) à niveau de transfert variable 249 | |
| Tableau 74. : | Résultat du modèle de (Hart and Moore 1988)..... | 251 |
| Tableau 75. : | Résultats du modèle de (Nöldeke and Schmidt 1995)..... | 253 |
| Tableau 76. : | Résultats du modèle de (Aghion, Dewatripont et al. 1994) | 255 |
| Tableau 77. : | Résultats du modèle de (Chung 1991)..... | 256 |
| Tableau 78. : | Résultats du modèle de (De Fraja 1999) | 258 |
| Tableau 79. : | Centre d'intérêts dans la recherche en négociation..... | 269 |
| Tableau 80. : | Analyse des situations de négociation de Raiffa..... | 271 |
| Tableau 81. : | Analyse des deux types de négociation avec la grille de Raiffa..... | 273 |
| Tableau 82. : | Séquences de la négociation dans les missions | 279 |
| Tableau 83. : | Résultat subjectif de la négociation..... | 281 |
| Tableau 84. : | La stabilité d'un accord selon les incitations..... | 283 |
| Tableau 85. : | Modèle de Sawyer et Guetzkow (1965) enrichi par Druckman (1977) | 288 |
| Tableau 86. : | Détermination de la stratégie en fonction de la confiance et du pouvoir (Cathelineau, Négociateur gagnant, 1992)..... | 289 |
| Tableau 87. : | Dimensions relationnelles de la négociation relevées dans les entretiens avec les consultants..... | 290 |
| Tableau 88. : | Variables à étudier selon le modèle de Sawyer, Guetzow et Druckman | 292 |
| Tableau 89. : | Classement des collectivités par taille et densité | 293 |
| Tableau 90. : | Degré d'implication des élus dans le suivi du service | 294 |
| Tableau 91. : | Services impliqués dans les délégations de service d'eau et d'assainissement | 298 |
| Tableau 92. : | Effectifs des services impliqués | 299 |
| Tableau 93. : | Fréquence des contacts non formalisés..... | 300 |
| Tableau 94. : | Fréquence des réunions formelles | 301 |
| Tableau 95. : | Lecteurs du rapport du délégataire | 304 |
| Tableau 96. : | Commentaires de la collectivité sur le rapport annuel..... | 304 |
| Tableau 97. : | Détails des commentaires sur le rapport annuel..... | 305 |
| Tableau 98. : | Mode de rédaction du rapport de l'exécutif..... | 306 |

Sommaire détaillé

| | | |
|----------------|--|-----|
| Tableau 99. : | Utilisation du contrat par les collectivités | 307 |
| Tableau 100. : | Classement des collectivités par densité urbain et par suivi | 313 |
| Tableau 101. : | Classement des collectivités par statut et par suivi..... | 313 |
| Tableau 102. : | Implication de la collectivité selon la complexité du service | 314 |
| Tableau 103. : | Implication dans le suivi et indice linéaire de pertes | 314 |
| Tableau 104. : | Implication dans le suivi et marge..... | 316 |
| Tableau 105. : | Nombre d'avenants selon l'implication de la collectivité | 317 |
| Tableau 106. : | Typologie de contrats en fonction de la rationalité et de l'opportunisme ((Williamson 1994) 323 | 323 |
| Tableau 107. : | Evolution des statuts juridiques des intercommunalités (Source : ADCF) | 332 |
| Tableau 108. : | Exercice de la compétence eau..... | 333 |
| Tableau 109. : | Obligations d'exercice des compétences eau et assainissement | 334 |
| Tableau 110. : | Parts de marché du conseil dans les procédures Loi Sapin ; Source : Observatoire des délégations, Laboratoire GEA, ENGREF | 336 |
| Tableau 111. : | Chiffres d'affaires du conseil dans les procédures Loi Sapin ; Source : Observatoire des délégations, Laboratoire GEA, ENGREF | 336 |
| Tableau 112. : | Fréquence des contacts avec l'entreprise délégataire | 338 |
| Tableau 113. : | Coûts unitaires des compétences d'achat public..... | 339 |
| Tableau 114. : | Estimation du coût de transaction lié au parcours pilotage contractuel..... | 340 |
| Tableau 115. : | Estimation du coût de transaction lié au parcours pilotage technique | 340 |
| Tableau 116. : | Estimation du coût de transaction lié au parcours dérive..... | 341 |
| Tableau 117. : | Estimation du coût de transaction lié au parcours abandon..... | 341 |
| Tableau 118. : | Estimation des coûts de transaction en points de marge sur une durée de 12 ans (page suivante) 342 | 342 |
| Tableau 119. : | Responsables des services suisses par taille et par statut | 356 |
| Tableau 120. : | Organisation de la protection et de la qualité des eaux en France et en Suisse..... | 363 |
| Tableau 121. : | Synthèse comparative des institutions françaises et suisses de l'eau..... | 368 |
| Tableau 122. : | Des obligations de moyens aux obligations de résultat : le passage du 7 ^{ème} au 8 ^{ème} programme. D'après (Le Goaster, Ledein et al. 2004) | 374 |
| Tableau 123. : | Motivations initiales et perception actuelle d'Aquex par les techniciens et les élus... | 379 |
| Tableau 124. : | Dépenses réalisées par l'Aesn en 2002 (Source : Projet de loi de finance pour 2004) 380 | 380 |
| Tableau 125. : | Analyse structurelle des cahiers des charges..... | 420 |
| Tableau 126. : | Structure des cahiers des charges (page suivante)..... | 420 |
| Tableau 127. : | Comparaison thématique des cahiers des charges..... | 423 |
| Tableau 128. : | Articles concernant le contrôle exercé par la collectivité | 425 |
| Tableau 129. : | Articles concernant les branchements | 427 |
| Tableau 130. : | Articles concernant les travaux | 432 |
| Tableau 131. : | Présentation des regroupements d'articles..... | 434 |
| Tableau 132. : | Récapitulatif chiffré de la comparaison entre cahiers des charges..... | 435 |

TITRE ET RESUME

La gouvernance locale face à l'incomplétude des contrats de délégation des services publics : l'exemple de l'eau et de l'assainissement.

L'étude du déroulement de trente neuf contrats de délégation de services d'eau et d'assainissement aboutit à la construction de cinq parcours contractuels type, en cohérence avec l'organisation de la collectivité délégante. Deux modes de fonctionnement se dégagent. Pour deux cinquièmes des contrats, dans les collectivités les plus impliquées, la régulation locale se fait par renégociations successives du contrat avec l'entreprise délégataire, conformément aux conclusions de la théorie des contrats incomplets. Dans les autres services, l'asymétrie d'information domine. Il y a appropriation d'une partie du surplus social par le délégataire, dont l'opportunisme porte sur l'entretien et la maintenance des installations. Cette situation va à l'encontre des enjeux sectoriels environnementaux et financiers, notamment au regard des investissements importants auxquels les services auront à faire face prochainement. Les acteurs sectoriels proposent d'introduire des indicateurs de performance dans le contrat de délégation local pour que ses objectifs rencontrent les leurs. Mais cela ne fait que renforcer la dichotomie entre les collectivités organisées pour le pilotage de la relation contractuelle et les collectivités pour lesquelles les coûts de transaction correspondants sont un facteur limitant. Y favoriser l'équilibre de la négociation locale suppose de sortir d'une logique sectorielle uniforme et de mutualiser les services par l'intercommunalité et/ou les compétences fonctionnelles d'achat public, voire d'adapter les conseils aux différentes situations rencontrées.

MOTS CLEFS :

Service public local, eau, contrat de délégation, contrat incomplet, achat public.

TITLE AND ABSTRACT

Local governance towards incomplete affermage contracts : the example of water and sewage utilities.

Thanks a longitudinal study on 39 contracts in water and sewage utility, the author draws two models describing their progress. Whereas most contracts are dominated by opportunism, the most concerned organizations negotiate every few years with the firm in charge with the utility. As there is no other way to create the appropriate incitations in such an incomplete contract, negotiation skills should be developed. Organizations are all the more interested in appropriating a part of the social surplus because they face huge investment in plants. However, transaction costs have to be compared to expected gains.

KEY WORDS : Utility, water, affermage, incomplete contract.

**CENTRE DE GESTION SCIENTIFIQUE,
ÉCOLE NATIONALE SUPERIEURE DES MINES PARISTECH
60-62, Boulevard Saint Michel
75272 PARIS cedex 06 FRANCE**