

Chapitre 4 - Un nouveau modèle de régulation pour la France ?

La comparaison européenne menée au chapitre précédent souligne l'intérêt de poser la question de la régulation des services d'eau en France.

Après avoir abordé le modèle de régulation de Williamson au chapitre 2, puis celui de Littlechild, à propos de l'Angleterre (chapitre 3), il semble judicieux de développer tout particulièrement un dernier modèle, proposé par l'économiste Jean Gatty. Ce modèle de régulation s'inscrit dans la logique de la théorie des droits de propriété. Construit spécifiquement pour les services d'eau français, il mérite l'attention car il a déjà eu beaucoup d'échos en France. Souvent cité par les spécialistes de l'eau, il est également repris par le Haut Conseil du Service Public qui s'en inspire pour faire une proposition de loi.

Ce chapitre, après avoir rappelé les principes de régulation développés par J. Gatty, va faire l'analyse critique du modèle, pour finalement voir dans quelle mesure l'introduction de la mesure de performance ne pourrait pas constituer une alternative ou, au moins, un complément à la réforme de la régulation que Gatty juge nécessaire.

1 L'analyse des défaillances du modèle actuel par Jean Gatty

L'analyse de Jean Gatty, résumée dans un fascicule titré "Quelle concurrence pour les services publics d'eau et d'assainissement" (1998), concorde avec les points déjà évoqués¹. Ses observations sont succinctement reprises ici, pour la clarté de l'exposé.

Jean Gatty constate que le secteur de l'eau a connu des transformations importantes depuis le début des années 80, avec la diversification des grands groupes. Progressivement, les services d'eau sont entrés au cœur d'un débat public : l'augmentation des prix, dont l'origine pour une part technique n'a pas été perçue, concomitante avec les affaires de corruption, a suscité des réactions hostiles. Même si la solution extrême de nationalisation n'a jamais abouti, de nouvelles règles de délégations (loi Sapin) sont venues remettre à plat les procédures d'enchères mises en œuvre lors de la délégation.

D'un point de vue économique, le secteur se caractérise par quelques points saillants : les investissements réalisés pour un service d'eau ou d'assainissement sont extrêmement spécifiques, leur valeur d'échange est quasiment nulle et tout leur intérêt tient au fait qu'ils ouvrent la possibilité de facturer une clientèle captive. La situation de monopole naturel local est donc un élément déterminant.

L'analyse classique montre qu'en position de monopole, un opérateur tire une rente de situation, à moins qu'il ne soit contraint à facturer sa production au coût

¹ Certains aspects de sa théorie sont détaillés dans un ouvrage publié récemment (Gatty 1998).

marginal². La régulation trouve sa justification fondamentale dans la nécessité d'instaurer cette contrainte sur le monopoliste.

Gatty définit la régulation comme "non seulement les autorités administratives compétentes pour la définition des normes, la validation de prix ou l'arbitrage des différends, mais aussi, plus largement, l'ensemble des dispositifs législatifs, exécutifs et judiciaires permettant la recherche de l'optimum dans les échanges." (p.26)

Cependant, la régulation fait face à une difficulté incontournable, liée à la dissymétrie d'information entre le régulateur et les régulés : ou bien les contrats sont extrêmement incitatifs, avec des règles de contrôle des coûts, auquel cas l'entreprise a tout intérêt à cacher ses coûts, ou bien le contrat est plus souple, assurant un certain niveau de profit à l'entreprise ("cost plus") qui accepte alors une transparence des coûts, mais n'est plus incitée à améliorer son efficacité.

D'après Gatty, aucun système de régulation n'a vraiment réussi à surmonter ce dilemme. Dans le secteur de l'eau français, l'absence de doctrine satisfaisante est encore plus forte puisque contrairement à l'énergie ou les transports ferroviaires, aucune tutelle formalisée n'existe.

Quel que soit le mode de gestion, le dispositif actuel est défaillant pour assurer une gestion optimale des investissements et du partage de la rente.

Dans le cas de la régie, certes la tarification est faite à prix coûtant, mais les incitations sont si légères que rien n'oblige à optimiser les coûts.

Quant à la procédure de délégation, même réformée par la loi Sapin, elle induit une "concurrence mort-née" (p 35) :

- La concurrence n'est que préalable ; le client n'a pas l'assurance de bénéficier de manière continue des prix les plus faibles.

- Le contrat ayant un terme, l'entreprise ne peut pas amortir l'ensemble des équipements achetés au cours du contrat. En conséquence, soit elle augmente le prix pour rentabiliser tous les investissements sur une courte période, soit elle sous-investit.

Pour remédier à ces inconvénients, Gatty envisage d'assouplir le contrat en laissant la collectivité assumer les investissements dont l'amortissement serait incomplet à la fin de la délégation. Mais cette solution est vite écartée : elle transfère l'ensemble du risque vers la collectivité et vide les engagements initiaux de l'entreprise de tout contenu. Il suffit à l'entreprise d'afficher un prix de départ bas et d'avoir ensuite recours systématiquement à l'investissement communal.

De manière plus fondamentale, l'existence de clauses de révision des prix, ouvrant la possibilité de renégociation en dehors du cadre de la concurrence initiale, affaiblit la

² A ce sujet, voir notamment les travaux de Ramsey et Boiteux (Ramsey 1927 ; Boiteux 1956 ; Boiteux 1996) et l'analyse de Pezon (1999).

valeur des engagements pris en phase pré-contractuelle et ouvre la possibilité de faire porter le risque de surcoût à venir sur le consommateur.

En cours de contrat, la rivalité d'image entre les groupes joue certes en faveur d'une limitation des prix, mais la pression reste partielle par rapport à celle d'une concurrence sur le marché.

Ce constat entraîne l'auteur à proposer un système de régulation et de mise en concurrence novateur. Après en avoir présenté les grandes lignes, de manière aussi fidèle que possible, il sera intéressant d'en discuter les fondements de manière approfondie.

2 Les principes d'un nouveau modèle d'organisation, basé sur la concurrence pour la propriété

Selon J. Gatty, la délégation (attribution de franchise par enchères) est inefficace en raison de son terme fixe, qui entraîne structurellement un sous-investissement. L'entreprise n'investit de manière régulière que si elle a la possibilité d'amortir ses équipements complètement.

Si le contrat de concession, d'une durée de 20 ans, était renouvelé chaque année pour une année supplémentaire, le propriétaire pourrait à nouveau investir de manière efficace.

En contrepartie, l'entreprise devrait s'engager chaque année sur le prix pratiqué pour cette année supplémentaire $n+20$.

Toute la clef du système consiste alors à organiser, chaque année, une concurrence pour la propriété de l'entreprise gestionnaire du service :

"On peut en effet proposer non pas une concurrence préalable pour un monopole légal d'exploitation du service d'eau ou d'assainissement, mais une concurrence pour la propriété de l'entreprise unique qui assure, exploite et développe ces services [...]" (p 46).

"[...] admettre ce caractère de monopole naturel n'interdit cependant pas de concevoir une concurrence permanente pour la propriété de l'entreprise assurant les services de l'eau, et d'organiser cette concurrence permanente au bénéfice des consommateurs". (p 47)

Toute la question est alors effectivement de trouver les mécanismes qui permettront d'organiser la concurrence "au bénéfice des consommateurs".

En effet, comme le souligne Gatty, en situation de monopole naturel, le mode de concurrence qu'il propose sélectionne l'investisseur pour lequel l'entreprise représente la plus grande valeur et non pas celui qui consent le prix le plus avantageux au consommateur. Cette observation rejoint la critique formulée à propos du modèle de régulation de Williamson (cf. chapitre 2, point 3.2.2) qui fondait l'incitation sur la seule recherche du profit par les actionnaires.

Cet effet pervers est surmonté en imposant un critère de hiérarchisation des offres qui soit celui du prix le plus bas ou, plus précisément, de la série la plus basse des prix annuels pour les 20 prochaines années. Dans cette configuration, le propriétaire en place "est tenu de proposer en permanence pour les vingt années qui suivent une série de prix plus avantageuse que la série de prix proposée par ses concurrents sous peine d'être évincé par l'un d'eux." (p 49)

Un tel système ne serait pas efficace si le propriétaire sortant n'était pas assuré de recevoir une indemnité correspondant aux investissements qu'il a réalisés. **L'auteur propose que cette indemnisation soit fixée à "hauteur des fonds propres" de l'entreprise délégataire.**

L'auteur prend une précaution supplémentaire pour traiter l'existence de services centralisés au sein des grands groupes (service comptabilité, recherche et développement...). Ces derniers ne pourraient évidemment pas faire partie de l'entreprise locale mise en vente. Mais il suffit, d'après Gatty, que **le groupe facture à l'entreprise locale, de manière quasi-contractuelle, l'ensemble des prestations** qui lui sont fournies et que ces contrats implicites soient immédiatement rompus en cas de substitution d'un groupe par un autre. Les économies d'échelle demeurent possibles et chaque groupe reste en position d'en tirer le meilleur parti.

Gatty analyse une dernière condition à remplir pour une concurrence optimale (p 54-56).

Le risque de voir l'entreprise en place détourner la rente de monopole à son avantage en appliquant le prix de monopoleur, n'est pas totalement écarté. Il suffit que l'entreprise anticipe le profit qu'elle peut réaliser à travers la gestion de la dette :

- Tout en respectant les premières années le profil de prix minimum, elle réalise les investissements non pas avec ses capitaux propres, mais en exploitant la capacité d'emprunt de l'entreprise.

- Progressivement, la dette augmente et les emprunts génèrent des charges financières.

- Il suffit alors à l'entreprise de faire en sorte que le surplus de remboursement généré la 20^{ème} année corresponde exactement au montant du profit qu'elle anticipe pour cette année en appliquant un prix de monopoleur. Dans ce cas, le prix du monopoleur devient le prix le plus faible possible.

"Comme le monopoleur peut procéder de même chaque année, et s'engager à chaque fois sur le prix de monopoleur pour le 20^e exercice ultérieur, les consommateurs ne tardent pas à supporter la charge de prix de monopoleurs, et à assurer aux monopoleurs des profits de monopoleurs." (p 54-55)

Ainsi, un mécanisme politiquement transparent n'est pas suffisant pour atteindre l'optimum économique. Il faut encore ajouter une restriction supplémentaire dans les droits de propriété transférés à l'entreprise gestionnaire : **il est nécessaire de contrôler l'évolution de sa dette.** En supposant que le délai de réalisation des investissements est de deux ans, le besoin de capitaux permanents dépend du niveau du prix (fixé à

l'avance) et de la demande. "Si l'évolution des capitaux de long terme est strictement limitée par les engagements de prix de l'entreprise pour les exercices 1999 et 2000, alors le propriétaire de l'entreprise ne peut plus réaliser par anticipation des profits pour l'exercice 2017." (p 55)

Le propriétaire est alors obligé de proposer un prix voisin du plus faible possible.

Ainsi, à condition d'avoir des concessions de durée fixe à terme glissant et une concurrence pour la propriété des entreprises délégataires, encadrée par certaines règles, le consommateur est assuré de bénéficier en permanence d'un prix inférieur à celui de la seconde meilleure offre.

Le système présente, d'après Gatty, trois avantages (p 52) : il permet de réaliser des investissements efficaces, la concurrence devient complètement transparente, sans que soit possible aucun favoritisme au niveau politique et enfin, la rente de monopole est strictement limitée.

Après ces démonstrations, Gatty termine son propos sur deux conclusions.

Tout d'abord, il souhaite que le système soit validé sur le terrain : "[A]u-delà des preuves théoriques [.../...], l'efficacité réelle de ce dispositif se prouvera par les faits." p 59

Ensuite, il appuie une idée particulièrement intéressante, puisqu'elle va dans le sens de notre thèse : **il insiste sur la nécessité d'une régulation basée sur le suivi de performance.**

"[Un] tel modèle de concurrence n'est efficace que pour autant que les engagements des différents groupes sont respectés : cela suppose un contrôle des performances des propriétaires et la mise en place d'un dispositif de contrôle de ces performances. Il y a donc une réflexion à mener sur les nouveaux besoins de régulation que susciterait l'application pratique du dispositif préconisé."

Cet exposé inspire de nombreux commentaires qui s'organisent principalement autour de trois points forts :

- Gatty dresse l'image d'un modèle de régulation dont il est intéressant d'explicitier les caractéristiques en développant en quoi elles s'inscrivent dans la théorie des droits de propriété.

- En dépit des précautions théoriques prises par l'auteur, un certain nombre de réserves ou de manques persistent dans son modèle.

- Ces limites sont cependant loin de retirer tout intérêt au système proposé. Certaines des observations et des recommandations peuvent être conservées comme une base de réflexion pour définir un nouveau système de régulation opérationnel.

3 Une régulation pour encadrer la concurrence

L'organisation des services préconisée par Gatty est donc un modèle de concurrence régulée. La régulation intervient en trois points : restriction du droit de propriété, définition des règles et arbitrage, et enfin, contrôle des performances par rapport aux engagements.

3.1 Restriction du droit de propriété

Même si Gatty ne s'en réclame pas explicitement, sa proposition illustre les principes fondant la théorie des droits de propriétés :

- internalisation des externalités (respect d'objectifs étrangers à l'intérêt du seul monopoliste),
- incitation par le découpage des droits de propriété,
- transférabilité contrainte,
- utilisation du mandatement et des enchères.

La collectivité, parce qu'elle ne procède qu'à un transfert partiel des droits de propriété, est en mesure d'exercer **une régulation en premier lieu par des contraintes sur l'exercice des droits résiduels** du propriétaire de l'entreprise :

- les règles de transférabilité sont imposées (enchères obligatoires tous les ans, critère de sélection de l'acquéreur fixé, règles d'indemnisation du sortant prédéfinies),
- le pouvoir de jouir du bien est encadré par les règles sur l'endettement.

La proposition de Gatty permet de résoudre un problème pratique rarement traité : pour assurer la gestion optimale, la théorie préconise de déléguer la propriété à celui qui en tire le plus grand profit, mais elle n'indique pas comment choisir ce mandataire. Gatty fournit un processus de sélection, en instaurant le principe de la série de prix la plus faible, lors de la transmission de la propriété.

En donnant un principe de valorisation de l'entreprise qui ne soit pas fixé par le marché des capitaux, il résout aussi une question qui avait été soulevée à propos du modèle de régulation de Williamson. Ce dernier proposait d'utiliser comme source d'incitation la pression du marché des capitaux. Mais cette incitation risquait d'entraîner la satisfaction des actionnaires au détriment des autres obligations du service public. Le système de Gatty est plus satisfaisant : le régulateur, en fixant de manière appropriée une règle d'indemnisation du propriétaire évincé, oblige aussi à réintégrer d'autres intérêts, en assurant, en particulier, des conditions plus favorables à l'investissement continu.

3.2 Fixation des règles et arbitrage

La régulation s'exprime également à travers la mise en place de règles, imposées dans la gestion de l'exploitant.

La puissance publique régulatrice définit les règles comptables permettant à l'entreprise locale d'établir un bilan non contestable.

De la fiabilité de ces règles dépendent l'exercice du contrôle sur l'endettement et la détermination de l'indemnité versée au propriétaire sortant.

Les règles de mise en concurrence annuelle nécessitent également un minimum de procédures (respecter des délais de préparation des offres, accès libre à l'information financière des différents candidats potentiels, simultanéité de remise des offres, etc.).

Il est probable également que le régulateur intervienne en tant qu'arbitre d'abord lors des enchères, pour proclamer l'entreprise retenue, puis pour garantir le bon déroulement du processus de transfert et d'indemnisation au sortant.

3.3 Contrôle des performances

Lorsque Gatty, dans sa conclusion, parle de s'assurer par un contrôle des performances que les engagements soient tenus, il fait certainement référence aux performances financières (respect du niveau de prix, respect du niveau d'endettement) mais pas uniquement. En effet, le système de sélection proposé "au moins disant" n'a de validité que si, par ailleurs, le service rendu est équivalent ou, pour le moins, répond aux objectifs de qualité minimaux attendus pour le service public.

Ainsi, Gatty fait l'hypothèse implicite qu'il est possible de définir et de mesurer la qualité du service effectué. **Ce travail de définition et de mesure des performances non seulement financières, mais aussi physiques (contenu des prestations, durabilité des investissements) fait partie intégrante de la régulation à mettre en œuvre.**

4 Une analyse critique du modèle de Gatty

Contrairement à ce que laisse penser la conclusion optimiste de Gatty, le retour sur les fondements de son modèle de régulation soulève un certain nombre de difficultés d'ordre théorique et opérationnel.

4.1 Les difficultés révélées par une analyse gestionnaire du modèle

Les arguments de Gatty se placent principalement au niveau normatif : il prescrit ce qu'il serait bon de faire. Mais en abordant la question sous l'angle positif, c'est-à-dire par la mise en œuvre, de sérieuses difficultés apparaissent.

Elles sont d'autant plus nettes que l'on se place, comme le préconise Williamson³, non pas dans une optique économique, mais dans une optique gestionnaire, microanalytique.

4.1.1 Des règles trop dissuasives pour les candidats potentiels

La restriction du droit de propriété avec, en particulier, les règles de fixation des prix sont des contraintes extrêmement fortes. Certes, elles ont l'avantage d'être autoincitatives et conduisent l'opérateur à limiter au maximum sa rente. Mais encore faut-il qu'un gestionnaire privé accepte de travailler dans ces conditions.

³ (Williamson 1976).

En effet, les entreprises prennent en permanence le risque d'être évincées et de n'être remboursées que de leurs fonds propres, c'est-à-dire sans retour sur investissement.

La rente dégagée risque donc d'être réduite à zéro et les actionnaires préféreront sans doute se tourner vers d'autres secteurs, moins risqués.

4.1.2 La sous-estimation des coûts de transaction

Au dire d'experts⁴, la réalisation d'une procédure loi Sapin coûterait actuellement environ 100 kF (15 k€ environ), partagés entre la collectivité et le candidat.

Ce coût recouvre notamment la réalisation des études préliminaires (inventaire, évaluation des besoins...), la procédure de publicité, la préparation du cahier des charges, la rédaction des offres, le dépouillement...

Sans doute la procédure des enchères annuelles nécessiterait un dispositif plus léger puisque seul l'impact d'une nouvelle année d'exploitation serait à prendre en compte par rapport aux offres déjà présentées l'année précédente. Cependant, il reste tout de même un investissement minimum à réaliser pour une procédure même simplifiée. Surtout, il ne s'agirait plus d'organiser quelques centaines, ou quelques milliers de procédures par an, mais 10 à 30 000 consultations, puisque l'ensemble des services d'eau et d'assainissement en France serait concerné.

Le coût de transaction risque donc d'être non négligeable et de se répercuter sur le prix de l'eau.

Cet argument est implicitement repris par le Haut Conseil du secteur public puisque dans son rapport de 1999, il reprend les propositions de Gatty non pas avec des enchères annuelles, mais en proposant des enchères quinquennales.

Pourtant un tel aménagement risque de supprimer le principal atout du modèle de Gatty. Tout repose sur l'idée d'introduire une pression concurrentielle permanente. Or, en passant à une période de mise en concurrence quinquennale, la concurrence est à peine plus que doublée par rapport aux conditions actuelles, avec des contrats d'une durée courante de 12 ans.

4.1.3 Un critère de hiérarchisation des offres loin d'être aussi simple et neutre qu'il y paraît

A côté de la permanence de la concurrence, la seconde idée fondamentale du modèle de Gatty repose sur le choix du moindre prix sur une série de 20 ans comme critère de sélection des candidats.

⁴ L'enquête sur les procédures de délégations des années 98 et 99 réalisée par notre laboratoire (Bonnet et Grand d'Esnon 2000 ; Djeddar et Guérin-Schneider 2000) a montré que la prestation de conseil associée à cette procédure était facturée en moyenne 50 000 F environ (soit 7500 €). Le coût équivalent côté délégataire nous a été confirmé lors d'entretiens.

Ce critère n'est pas en soi révolutionnaire... De fait, le critère du moins disant est déjà dans les mœurs. Toutefois, la formulation de Gatty a le mérite d'en faire le critère exclusif et de conduire à un choix qui serait, d'après lui, univoque et incontestable.

"A partir du moment où [...] ce choix s'effectue automatiquement par le jeu d'une règle *a priori* connue de tous les candidats potentiels, les titulaires de l'autorité délégante ne peuvent plus être soupçonnés de favoritisme ou d'attitude partielle." (p 52)

Pourtant, à y regarder de plus près, ce critère n'est pas aussi simple à établir qu'il y paraît. Le classement non pas d'un prix unique, mais d'une série historique de prix conduit à un choix multicritère.

Le phénomène de préférence pour le présent porte à donner une importance moindre à des augmentations de prix lointaines. **Il y a une interférence avec les techniques d'actualisation.**

Ces deux raisons expliquent que le classement des offres ne soit pas forcément univoque.

Un exemple développé, par souci de simplification, sur une série de prix sur 7 ans illustre le dilemme devant lequel le décideur peut se trouver.

Analyse d'un cas d'école illustrant la mise en œuvre du critère du moins disant sur une série de 7 prix et l'interférence avec l'actualisation

Données :

Trois candidats, respectivement A, B et C, s'engagent en 2000 sur une série de prix pour les 7 prochaines années. Ces prix sont composés uniquement d'une partie proportionnelle au mètre cube.

Ces offres, non actualisées, sont présentées dans le tableau I.

La préférence pour le présent s'exprime par un taux d'actualisation, noté "a", égal à 6%. La même série de prix, après actualisation, est donnée dans le tableau II.

La dernière colonne des tableaux I et II présentent les sommes des prix sur les 7 ans, respectivement non actualisées et actualisées.

On considère que le moins disant sur une série de 7 ans est celui dont la somme des prix annuels actualisés est la plus faible.

Partie 1 - Modèles de régulation théoriques et pratiques

Tableau I. Propositions d'évolution du prix (en F/m³) sur 7 ans (non actualisé)

non actualisé	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Somme
Candidat A	5,0	5,0	5,0	4,0	4,0	4,0	4,0	31,0
Candidat B	1,0	2,0	2,0	4,0	5,0	8,0	10,0	32,0
Candidat C	9,0	8,0	5,0	2,0	2,0	2,0	1,0	29,0

Tableau II. Propositions d'évolution du prix (en F/m³) sur 7 ans, actualisé à 6%

actualisé	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Somme actualisée
Candidat A	4,7	4,4	4,2	3,2	3,0	2,8	2,7	25,0
Candidat B	0,9	1,8	1,7	3,2	3,7	5,6	6,7	23,6
Candidat C	8,5	7,1	4,2	1,6	1,5	1,4	0,7	25,0

Ces résultats sont présentés dans les figures ci-dessous.

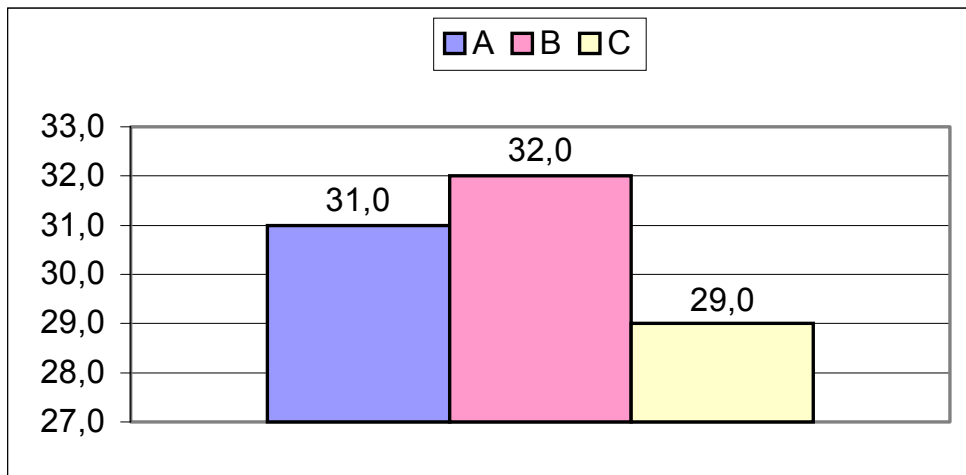


Figure 14 - Comparaison des trois offres, avant actualisation

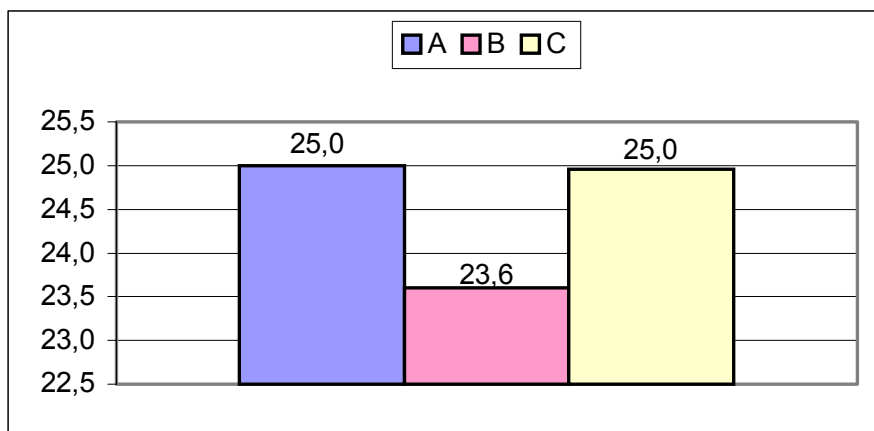


Figure 15 - Comparaison des trois offres après actualisation

Conclusion du cas :

Ces deux figures suscitent plusieurs observations sur les limites du critère du "moins disant" formulé par Gatty.

1) Le classement est fonction du taux d'actualisation retenu.

La Figure 14 correspond à un taux d'actualisation nul (neutralité au risque).

Dans ce cas de figure, l'offre de B est la moins bien placée.

Au contraire, avec un taux d'actualisation de 6% (Figure 15), B devient la meilleure offre.

2) La dominance stricte n'est pas forcément obtenue

La Figure 15 montre que les offres de A et de C sont équivalentes. En supposant que B ne se soit pas présenté, il aurait été impossible de déterminer une offre strictement dominante⁵.

Autrement dit, le critère du moins disant présenté comme objectif et univoque est en fait subjectif (quel est le bon taux d'actualisation ?) **et ambigu** (comment trancher entre A et C ?).

Evidemment, l'exemple choisi est volontairement caricatural, mais il soulève de réelles questions, ignorées par Gatty.

Une autre difficulté montre que Gatty n'est pas allé assez loin dans l'analyse microanalytique, opérationnelle.

Il parle d'engagement sur le prix comme si la définition même du prix était évidente ; or il n'en est rien.

Dans le plus simple des cas, le prix comporte au moins deux composantes : une partie fixe, liée souvent à la taille du compteur et une partie proportionnelle, liée à la consommation.

Le prix annuel résulte de plusieurs composantes. Le mode d'agrégation ne s'impose pas de lui-même. Au moins deux solutions, aussi légitimes l'une que l'autre, sont possibles :

- prendre conventionnellement le prix par mètre cube pour une consommation standard de 120m³,
- ou bien calculer une recette théorique en tenant compte du nombre d'abonnés et des volumes vendus, par exemple :

$$\frac{(\text{partie fixe} \times \text{nombre d'usagers} + \text{partie proportionnelle} \times \text{m}^3 \text{ vendus})}{\text{m}^3 \text{ vendus}}$$

Il n'est pas impossible que le choix de l'une ou l'autre méthode conduise encore à des classements différents.

⁵ Sur la complexité des classements basés sur l'approche multicritère, se référer à Roy et Bouyssou (1993).

Le moindre prix sur vingt ans n'est donc pas un critère si pratique qu'il y paraît.

Le système d'enchères de Gatty présente un autre inconvénient majeur : contrairement à ce que laisse entendre l'économiste, le risque d'opportunisme n'est pas écarté.

4.1.4 Les formes de l'opportunisme possible

Dans sa démonstration, Gatty montre que l'encadrement de la dette du monopoliste suffit à éviter l'opportunisme et prévient la constitution d'une rente de monopole.

Les paragraphes qui suivent vont pourtant montrer qu'il reste des brèches dans le système, permettant à un opérateur d'augmenter ses gains, au détriment des usagers.

4.1.4.1 Cas de l'aversion différenciée au risque

Le petit exemple d'actualisation sur 7 ans, présenté ci-dessus, permet de visualiser une forme possible d'opportunisme en cas d'aversion différenciée au risque entre les acteurs.

Supposons que la majorité des agents est averses aux risques et que cette aversion se traduise par un taux d'actualisation de 6%.

La représentation des offres correspond pour eux à la Figure 14.

Supposons que l'un des candidats, parce qu'il bénéficie d'une échelle d'intervention particulièrement étendue, soit neutre au risque : il existe des mutualisations entre les contrats et entre les activités au sein du groupe qui font qu'un bénéfice différé a autant de valeur pour lui qu'un bénéfice immédiat. Cette situation correspond dans une assez large mesure au cas des grands groupes multiservices. Connaissant l'aversion aux risques de ses rivaux, cette entreprise pourra faire en sorte de présenter une série de prix dominant les autres offres. Il lui suffit pour cela de modérer les prix en début de période et de les augmenter ensuite. Ses concurrents averses au risque auront tendance à faire l'inverse.

Supposons qu'il existe une seule entreprise averses au risque ayant par ailleurs les mêmes coûts que ces concurrents, non averses au risque. Supposons aussi que la collectivité qui choisit les offres soit, elle aussi, averses au risque (une augmentation lointaine du prix est moins préjudiciable pour l'image des élus). Dans cette configuration, cette entreprise, du simple fait qu'elle ne peut se permettre de différer ses profits, n'est pas en mesure de proposer des offres aussi intéressantes que celles de ses concurrents.

Cette petite démonstration prouve en particulier que ce mécanisme de classement des offres risque de mettre hors jeu des outsiders, délégués de petite taille, qui seront systématiquement évincés durant les premières années d'enchères et disparaîtront avant que les prix augmentent et avant d'avoir pu se développer.

On favorise donc le maintien de l'oligopole.

4.1.4.2 Un modèle invalidé par la situation d'oligopole et les risques d'entente

De manière encore plus fondamentale, le modèle de Gatty ne résout pas l'une des causes majeures des défaillances du système actuel : le risque d'entente.

Toute l'efficacité du système de Gatty repose sur l'existence d'une concurrence réelle entre les candidats.

Si les trois opérateurs en situation d'oligopole choisissent de se répartir le territoire et organisent leurs offres en conséquence pour que chacun puisse pratiquer chez lui le prix de monopoliste, l'utilisateur est perdant.

Autrement dit, l'augmentation des fréquences de renouvellement n'est pas une condition suffisante à l'existence d'une concurrence réelle. Tant que l'oligopole domine et que les ententes profitent aux entreprises, la concurrence reste limitée.

4.1.4.3 Le transfert des profits vers les filiales de sous-traitance et de travaux

Une dernière forme d'opportunisme, déjà connue sur les services actuels, n'est pas non plus corrigée par le système de Gatty.

L'exploitation de la dette n'est pas la seule manière d'exporter des bénéfices vers la maison mère. **Il faudrait, au même titre, contrôler le montant des marchés de sous-traitance et en particulier les marchés de travaux** organisés dans le cadre de la gestion du service public par l'entreprise propriétaire des infrastructures.

Gatty se place dans une optique de concession : l'entreprise, propriétaire provisoire des infrastructures, finance les investissements. Si elle est évincée, elle est remboursée des investissements qu'elle a réalisés pour le service (qui ont été financés sur ses fonds propres, par exemple par augmentation du capital).

Mais les groupes délégataires possèdent des filiales spécialisées dans la conception et la construction des ouvrages. Il leur suffit donc de surfacturer le coût des investissements pour que les bénéfices et la rente de monopole soient transférés vers leurs filiales.

Ce transfert est visualisé sur l'exemple simplifié présenté ci-dessous.

Soit une entreprise chargée de créer un service d'eau, puis de l'exploiter. Au 1^{er} janvier de l'année 1, son bilan se présente comme suit :

ACTIF		PASSIF	
Immobilisations	0	100	Capitaux propres
Caisse	100	0	Emprunts
	100	100	

Partie 1 - Modèles de régulation théoriques et pratiques

Supposons que cette entreprise finance un investissement auprès d'une filiale du même groupe pour un montant artificiellement gonflé à 110 au lieu de 100. Le surcoût de 10 est financé par une augmentation du capital (fournie par la maison mère).

Par ailleurs, l'entreprise pratique le prix de vente de l'eau minimal pour équilibrer ses charges d'exploitation :

Compte de résultat de l'année 1			
	CHARGES		PRODUITS
Charges d'exploitation	50	50	Vente de l'eau
Amortissement	0		
	100	100	

Il en résulte un nouveau bilan au 1^{er} janvier de l'année 2.

	ACTIF		PASSIF
Immobilisations	110	100	Capitaux propres
		10	Augmentation de capital
Caisse	0	0	Emprunts
	110	110	

A ce stade, l'opération est neutre pour la maison mère : elle a augmenté de 10 les bénéfices de sa filiale de travaux, mais elle a fourni une augmentation de capital à hauteur de 10 pour sa filiale de gestion.

Mais dès la première année, l'opération devient gagnante.

La filiale de gestion, qui supporte une surcharge d'amortissement, est obligée d'augmenter son prix de 1 par rapport à la situation où l'investissement aurait été limité à 100 (amortissement de 11 au lieu de 10). Toutefois, elle continue à afficher le prix minimal possible pour équilibrer ses comptes.

Compte de résultat de l'année 2			
	CHARGES		PRODUITS
Charges d'exploitation	50	61	Vente de l'eau
Amortissement	11		
	61	61	

A ce stade, le gain pour la maison mère est de 1 car elle a pu augmenter le prix de vente de l'eau, tout en restant au seuil minimum de rentabilité.

Chapitre 4 – Modèle de Gatty

Au 1^{er} janvier de l'année 3 elle affiche le bilan suivant :

ACTIF		PASSIF	
Immobilisations	99	110	Capitaux propres
Caisse	11	0	Emprunts
	110	110	

Tant qu'elle n'est pas évincée, elle récupère une rente de 1 pendant les 10 années durant lesquelles l'investissement est amorti.

Si d'aventure elle est évincée par un concurrent plus productif, capable de limiter les charges d'exploitation, celui-ci doit la rembourser à hauteur des capitaux propres, soit 110 (au lieu de 100 en l'absence de surfacturation).

La maison mère retrouve donc immédiatement son gain de 10.

La maison mère est donc gagnante quel que soit le cas de figure.

Le défaut du modèle de Gatty est donc de conduire à un surinvestissement (voir à une surfacturation des investissements) à partir du moment où l'entreprise propriétaire du service possède également des filiales de travaux.

4.1.5 Des difficultés pratiques pour constituer les entreprises gestionnaires et effectuer la transition entre elles

4.1.5.1 Isolation physique des entreprises locales et transfert des actifs humains

Pour Jean Gatty, l'isolation de l'entreprise locale se réalise sans difficulté.

Dans l'analyse du modèle français de gestion des services d'eau et d'assainissement présentée au chapitre 2, trois formes d'exploitants ont été distinguées (cf. point 1.2.3, p 31). Pour deux d'entre elles (la régie et l'entreprise privée dédiée à une collectivité) l'isolation physique de l'entreprise gestionnaire est effectivement aisée dans la mesure où son périmètre d'activité correspond au territoire de la collectivité.

Mais par contre, pour le cas de l'entreprise privée d'envergure nationale, la limite de l'entreprise locale est beaucoup plus délicate à fixer : la compagnie est organisée en niveaux géographiques hiérarchisés, gérant chacun un portefeuille de contrats (cf. Figure 6, p 35).

Gatty balaye cet obstacle en un tournemain :

"La résolution de ces difficultés vient assez vite. Il faut d'une part que le groupe propriétaire d'un ensemble de services publics d'eau et d'assainissement facture toutes les dépenses de groupe assumées pour minimiser les coûts des services publics locaux quasi-contractuellement, année après année, aux entreprises assumant lesdits services publics locaux. Il suffit d'autre part que ces contrats implicites entre structures de groupe

et services publics locaux soient automatiquement rompus en cas de substitution d'un groupe par un autre [...]. (p 51)

Cette solution traduit une méconnaissance de la situation de gestion et de l'organisation réelle des entreprises délégataires.

Elle suppose implicitement que la limite entre les moyens affectés localement au service et les moyens issus des services généraux soient clairement distincts et que la nature des relations se limite à des quasi-transactions, parfaitement individualisables, avec échange de prestations entre le niveau local et central.

Visiblement, la vision du service de Gatty est proche de celle définie plus haut comme la vision des élus (cf. chapitre 2, point 1.2.5, p 36). Cette vision n'est pas cohérente avec la vision interne des entreprises.

Pour la majorité des services de taille moyenne ou petite, très peu de personnel est affecté exclusivement à la maintenance des infrastructures de chaque collectivité.

Le personnel est spécialisé par type de tâches et non par collectivité. **Contrairement à ce qu'écrit Gatty, les moyens partagés ne se limitent pas à "la comptabilité, la trésorerie, la gestion des ressources humaines ou [aux] relations extérieures"**. Ouvriers, releveurs, chargés de clientèle, ingénieurs chimistes, chacun est amené à intervenir successivement sur plusieurs services. A partir de là, où se trouve la limite entre services centraux et locaux ? L'analyse de la construction des comptes rendus financiers montre d'ailleurs⁶ qu'actuellement il n'est pas rare que la part des charges indirectes (c'est-à-dire résultant d'une clef de répartition) représente 90% des charges d'exploitation (hors renouvellement) et soit constituée en majeure partie d'achat de fournitures (énergie, analyses, réactifs...).

Est-ce à dire, dans ces conditions, que l'entreprise locale ne dispose d'aucun personnel en propre ?

Cette vision n'est pas si aberrante que ça, comme le prouve l'attitude récente de l'entreprise Ruas qui a refusé de reprendre le personnel d'un service qu'elle venait de remporter au détriment de la Lyonnaise. Cette interprétation a été confirmée par les tribunaux⁷.

Enfin, la mise en œuvre du système de Gatty supposerait une réorganisation complète de la structure actuelle des grands groupes, avec une affectation explicite de personnel à chaque collectivité. Cela supposerait de remplacer un personnel spécialisé par tâche par un personnel polyvalent. Les effets d'échelle et la technicité des entreprises s'en trouveraient fortement compromis. Les coûts risqueraient d'être augmentés et les compétences réduites.

Williamson, toujours dans son article de 1976, montre par ailleurs toute une série de difficultés liées au transfert des capitaux humains. Ces arguments sont basés

⁶ Ces idées ont été développées dans notre DEA et dans un article récent (Guérin 1997 ; Guérin-Schneider et Nakhla 2000).

⁷ Jugement du 21 septembre 1999 du conseil des prud'hommes de Paris (opposant Ruas à Lyonnaise des eaux), voir aussi l'arrêt du 6 mars 2000 de la cour d'appel de Nîmes dans l'affaire SRDE-Ruas.

principalement sur la construction, au sein d'une communauté de travail, de procédures d'adaptations mutuelles informelles qui facilitent le travail du groupe et sont rompues en cas de modification de cette communauté. De telles considérations sont là encore ignorées par Gatty.

4.1.5.2 Valorisation des actifs et indemnisation du sortant

Dans le même article de 1976, analysant les difficultés de la concurrence par enchères, Williamson aborde la question du rachat de l'entreprise au propriétaire évincé à hauteur de la valeur nette des immobilisations. Il montre que cette valorisation des actifs pose des difficultés de mise en œuvre qui s'illustrent totalement dans le cas de l'eau, où les actifs sont spécifiques. La valeur à l'origine était-elle sincère (cf. les remarques sur la réalisation des travaux par les filiales d'un groupe) ? Les conventions d'amortissement sont-elles incontestables (cf. débat sur la garantie de renouvellement, p 56) ? Comment l'inflation doit-elle être prise en compte ? Est-ce que les frais d'installation doivent être intégrés à l'investissement ? etc.

Gatty, quant à lui, ne parle pas explicitement de rembourser le sortant à hauteur de la valorisation des actifs. Il parle d'une valorisation de "l'entreprise à la hauteur des fonds propres de l'entreprise délégataire du service d'eau". Selon lui, ce montant représente le remboursement de "la totalité du capital investi par [l'entreprise sortante] et par ses éventuels prédécesseurs."

On peut regretter une certaine ambiguïté dans cette formulation. Fonds propres et capital investi ne sont pas à première vue strictement synonymes.

"Les fonds propres", ou plus exactement dans la terminologie financière classique, les "capitaux propres" sont définis au bilan de l'entreprise par la somme du capital, des réserves, des reports à nouveau et du résultat de l'exercice. Provisions et dettes en sont exclues.

"Le capital investi" est une expression qui n'a pas de définition comptable. Il serait logique de l'assimiler à la valeur des immobilisations (portée au passif du bilan). Les réserves exprimées par Williamson s'appliqueraient alors pleinement.

La terminologie de Gatty manque pour le moins de clarté : le montant des immobilisations ne s'identifie pas aux capitaux propres (en raison du recours à l'emprunt comme moyen de financement et de la pratique de l'amortissement). Que faut-il alors comprendre ? Plus loin, Gatty parle de "fonds propres investis dans l'entreprise". Il semble donc que l'interprétation "capitaux propres" soit la bonne.

Mais, s'il est finalement relativement aisé d'identifier (à défaut de valoriser) les immobilisations appartenant en propre à un service, il en va tout autrement de l'affectation des capitaux propres : il n'existe pas actuellement de document comptable adéquat (ce que Gatty ne nie pas).

Le compte rendu financier n'est déjà pas exactement un compte de résultats ; il existe encore moins de bilan au niveau local. Le principe comptable de non affectation

des recettes aux dépenses rend fort complexe une répartition du passif d'un groupe multi-activités jusqu'au niveau de chaque collectivité.

Si le groupe, parce qu'il est en déficit sur d'autres activités, voit son capital propre diminuer, comment traiter l'impact sur le bilan de chacune des entreprises locales dépendant du groupe ?

Tous ces éléments prouvent que si les propositions de Gatty ont le mérite de lancer des idées, elles sont loin d'avoir une application aussi simple qu'il y paraît. Elles soulèvent plus de questions qu'elles n'en résolvent.

4.1.6 Les risques de figer les contrats

L'avantage du système de Gatty est d'être extrêmement réactif sur le prix du service.

Mais qu'en est-il sur les autres aspects du contrat ? Dans le système actuel, l'ensemble des clauses du contrat sont remises en jeu au moment de la délégation. Des adaptations sur le contenu du service et sur les dispositifs de suivi sont alors possibles.

Si le contrat passe à une durée illimitée, il faudra néanmoins prévoir des renégociations régulières pour ajuster son contenu.

Gatty évoque la nécessité d'un suivi des performances, mais il n'aborde pas la question de l'adaptation du contrat et des processus d'ajustements mutuels en dehors du prix. C'est une question qu'il faudrait traiter de manière complémentaire.

4.1.7 L'interférence avec la détermination de la propriété par le marché des capitaux

Bien que le système de Gatty repose sur une concurrence pour la propriété, les entreprises locales ne sont pas directement cotées sur le marché des capitaux.

Se pose alors la question de la coexistence de ce système de propriété réglementé avec le système de propriété par actions des groupes délégataires existants.

Les deux systèmes sont-ils compatibles ? Quel serait l'impact sur la valeur boursière de Vivendi-Environnement ou de Suez-Lyonnaise de la création de titres de propriété autonomes pour chacun de leurs contrats d'eau et d'assainissement en France ?

N'y a-t-il pas un risque que les dirigeants des entreprises locales soient obligés de tenir compte également des intérêts des actionnaires de la maison mère, ce qui les conduirait à nouveau à privilégier la productivité sur tout autre objectif ?

Voilà encore un point sur lequel le modèle de Gatty soulève des interrogations sans les résoudre.

4.1.7.1 Conclusion

Tous les arguments accumulés démontrent que sous son apparente simplicité, le modèle de Gatty se heurte à de nombreuses difficultés théoriques ou de mise en œuvre. Seule une approche microanalytique permet de les révéler. L'œil du gestionnaire et l'analyse organisationnelle des services d'eau montrent que toutes ces difficultés sont loin d'être faciles à lever.

Les deux limites les plus importantes du modèle de Gatty sont probablement son **incapacité à faire disparaître l'opportunisme** (le risque d'entente reste intact en l'absence de concurrence, le transfert des profits vers les filiales de travaux est toujours possible) et le fait qu'**il se heurte à l'organisation interne des entreprises où la gestion des services est loin d'être individualisée.**

On peut ajouter que **Gatty se contente d'énoncer des principes généraux qui nécessiteraient des définitions beaucoup plus fines** et un travail de normalisation approfondi sur plusieurs aspects (règles comptables, procédures de mise aux enchères, mode de comparaison des prix...).

Toutes ces considérations sont liées à l'organisation de la régulation. Le modèle de Gatty suscite une autre série d'arguments, liée cette fois ci au contexte historico-politique des services d'eau.

4.2 Les difficultés révélées par une critique politique du modèle

4.2.1 La fin du patrimoine public et de l'*intuitu personae*

La proposition de Gatty signifie de manière explicite la fin de la propriété publique des infrastructures et de l'*intuitu personae* :

"[...] l'autorité délégente ne porte plus la responsabilité souveraine et discrétionnaire du choix de l'entreprise délégataire et du choix des critères sur lesquels elle se fonde à cette fin [...]". (p 52)

Que ces dispositions soient bonnes ou mauvaises pour l'efficacité des services d'eau, elles n'en risquent pas moins de soulever l'opposition massive des collectivités se voyant dessaisies de leur pouvoir de décision.

4.2.2 Obtenir la publication d'une comptabilité par service

L'opposition risque également de venir du côté des entreprises. Jusqu'à présent, elles ont toujours refusé l'idée de produire une comptabilité complète et orthodoxe (bilan et compte de résultats conformes au plan comptable) pour chacun des services d'eau locaux.

Si une telle position s'explique en grande partie par le désir de conserver la rente informationnelle générée par la méconnaissance de leurs coûts, il ne faut pas non plus sous-estimer les difficultés pratiques réelles pour mettre en place un tel système comptable. Les raisons liées à l'organisation mutualisée des entreprises ont déjà été soulignées.

5 Les conclusions à retenir

Le bilan qui précède peut sembler excessivement négatif. Il ne faudrait pas pourtant sous-estimer les qualités de l'analyse de Gatty qui a le mérite de renouveler la réflexion dans le domaine de la régulation des services d'eau en France.

Certes, son modèle souffre à la fois d'imprécision et d'un décalage avec l'organisation concrète des services (en particulier pour les services de taille petite et moyenne). Toutefois, plusieurs principes importants sont à retenir.

5.1 La justesse du diagnostic sur la situation actuelle

Tout d'abord, l'analyse de Gatty sur les imperfections du modèle actuel est tout à fait pertinente.

Elle conforte l'idée d'une défaillance de la concurrence et d'une absence d'incitation des gestionnaires publics ou privés pour assurer une gestion pérenne et efficace des services.

5.2 Les éléments-clefs d'une régulation

Ensuite, Gatty conclut sur l'obligation de créer une nouvelle forme de régulation. Les quelques difficultés pratiques qui apparaissent au niveau micro-analytique ne retirent pas l'intérêt des principes généraux qu'il énonce pour une nouvelle régulation :

1) La concurrence doit être renforcée et introduite de manière permanente.

2) Pour que le moins disant soit aussi le mieux disant, il faut spécifier plus clairement les engagements à respecter et surtout mettre en place des dispositifs de suivi de performance tout au long du contrat.

N'y a-t-il pas moyen de reprendre ses principes d'une façon plus opérationnelle ?

5.3 Une proposition alternative basée sur le même constat : l'introduction des indicateurs de performance

Sans que cela soit une solution exclusive, l'utilisation des indicateurs de performance pour le suivi des services participe à une mise en œuvre de ces principes.

D'une part, la publication régulière des performances de chaque service, avec l'édition de statistiques et de synthèses permettant d'avoir des points de comparaison introduit le ferment d'une concurrence permanente par comparaison. L'impact sur la réputation du gestionnaire en place, la pression des consommateurs qui peut en découler sont autant d'éléments dont les élus pourront profiter pour inciter leur exploitant à une meilleure qualité de service.

L'énorme intérêt de ce système de pseudo-concurrence est qu'il fonctionne même en situation d'oligopole. En effet, la comparaison ne joue pas entre les trois grands groupes mais entre chaque service local. Il est possible de comparer entre eux des services gérés par la même compagnie.

Chapitre 4 – Modèle de Gatty

Gatty préconise un suivi des engagements concernant l'ensemble des performances, pas uniquement financières, sans toutefois en définir les modalités.

Les indicateurs, correctement choisis et analysés constituent un moyen de réaliser ce contrôle.

Ils présentent également l'avantage d'économiser les coûts de transaction à partir du moment où leur nombre reste limité.

Ils assurent enfin une gestion dynamique, tout au long du contrat, avec la possibilité de faire évoluer les objectifs de qualité, en supposant que collectivité et gestionnaire aient accepté dans le contrat le principe d'évolution des indicateurs.

Il est donc possible, en partant sur une base proche de l'analyse de Gatty de proposer des solutions alternatives ou complémentaires, fondées sur l'utilisation des indicateurs de performance pour la régulation locale des services d'eau et d'assainissement.

