

Chapitre 4 - Quelle organisation de la régulation se dessine ?

Nous venons de voir que la régulation utilisant les indicateurs de performance commence à rentrer dans la pratique, même si certaines réticences persistent.

Le moment est venu de réfléchir à une organisation plus systématique d'une régulation faisant intervenir la mesure de performance.

En tirant les enseignements des débats d'idées actuels sur la régulation mais aussi des expériences de terrain, plusieurs caractéristiques-clefs sont apparues : intérêt d'une régulation sectorielle, avec des experts spécialisés, rôle de la régulation par les élus, conjugaison entre une mutualisation centralisée de l'information et une utilisation locale des données capitalisées... Ces caractéristiques correspondent à deux modes de régulation basés sur la circulation de l'information que sont la sunshine regulation et la régulation par comparaison.

Après avoir redéfini les principes de ces deux modes de régulation, ce chapitre tentera de traduire l'ensemble des idées avancées en une organisation cohérente, en définissant les acteurs en jeu, leur niveau de centralisation, leur mission et les outils dont ils pourraient disposer.

Ce schéma de régulation est porté par les évolutions en cours. Nous montrerons en quoi l'introduction des indicateurs de performance favorise et consolide sa mise en place.

Dans un dernier point plus prospectif, ce schéma de régulation sera mis à l'épreuve des évolutions prévisibles dans le secteur de l'eau.

1 Deux modes d'utilisation de l'information : régulation par coup de projecteur et régulation par pseudo-concurrence

La diffusion d'information et la capacité d'expertise pluridisciplinaire sont apparues comme un enjeu majeur de l'utilisation des indicateurs de performance dans un but de régulation.

Ces mécanismes peuvent s'inscrire dans deux modes de régulation voisins, mais qui ne sont pas exactement équivalents : la sunshine regulation ou la régulation par pseudo-concurrence.

Il n'est pas évident *a priori* de savoir laquelle des deux organisations serait la plus efficace en France. Avant d'apporter des éléments de réponse, il est utile de rappeler précisément ce qui caractérise ces deux modes de régulation.

1.1 Définition de la régulation par coup de projecteur (sunshine regulation)

La régulation par coup de projecteur est basée sur l'exercice d'un pouvoir d'investigation et d'expertise débouchant sur des avis rendus publics. Le seul fait d'exprimer une critique vis-à-vis de la gestion d'un opérateur suffit à créer sur lui une pression efficace, liée à la crainte de perte de réputation.

Le modèle type de cette régulation est l'exemple suédois¹, déjà cité, mais son origine est américaine. En 1860, C.F. Adams va fonder les principes de la sunshine regulation sur le cas des chemins de fer :

"La Commission [de Régulation des Chemins de Fer du Massachusetts] fut conçue comme une lentille qui centrait les rayons de l'opinion publique, autrement dispersée, sur un point focal auquel elle était amenée à s'intéresser"².

Mac Crow (1984) a analysé le modèle mis en place par Adams. Le régulateur fondait son action sur : "une exigence d'éclaircissement comme prélude essentiel à l'action"³.

Adams intervient régulièrement dans le domaine de la sécurité, des relations sociales et des tarifs. Ainsi, lorsqu'il constata que le prix du matériel roulant avait diminué de plus de moitié, il questionna publiquement les compagnies sur leur intention d'en répercuter les effets sur les tarifs. Après quelques semaines, il les enjoignit, à nouveau publiquement, d'indiquer quelles suites avaient été données à sa précédente observation. Les entreprises adoptèrent alors une révision de leur grille tarifaire.

Quelques éléments constituent la clef de voûte de ce système de régulation :

- Le régulateur dispose d'une **forte crédibilité**, étayée à la fois par une **fiabilisation des informations** qui lui sont transmises et par une **compétence et une capacité d'expertise** reconnue.

- Les avis et des rapports du régulateur doivent être largement **diffusés** et formulés dans une forme claire et **compréhensible** par le public.

- Le moteur de l'incitation est la **réputation** auprès des consommateurs.

- Un climat de **consensus** doit exister, pour éviter que les observations du régulateur ne soient systématiquement controversées.

Cette forme de régulation est essentiellement basée sur la transparence et sur la pression des consommateurs et de l'opinion publique. Elle ne fait appel à aucun pouvoir de contrainte sur les opérateurs. Elle permet d'établir à la fois la confiance et la démocratie dans la gestion des services d'eau.

1.2 Définition de la régulation par comparaison ou pseudo-concurrence

La régulation par comparaison trouve son origine chez des auteurs tels que Shleifer ou Littlechild⁴. Elle a été mise en pratique notamment en Angleterre.

Au contraire de la régulation par coup de projecteur, la régulation par comparaison s'accompagne souvent d'un pouvoir fort du régulateur, notamment en terme de fixation des objectifs et des prix.

¹ Ce modèle est notamment étudié par Claude Henry (1996) et dans l'ouvrage collectif dirigé par Michel Walrave (1995).

² Cité par Mac Crow (1984).

³ "[...] a call for enlightenment as the essential prelude to action."

⁴ (Shleifer 1985 ; Littlechild 1988).

Elisabeth Sage, dans sa thèse consacrée à ce mode de pseudo-concurrence définit la "yardstick competition" comme : "[un] mécanisme [qui] consiste à évaluer les performances ou caractéristiques d'un agent, relativement à celles d'autres agents ayant des caractéristiques suffisamment proches pour permettre des comparaisons significatives. Ces comparaisons peuvent éventuellement donner lieu à un mécanisme de rémunération (de tarification) en conséquence. Cela revient en quelque sorte à introduire une concurrence "virtuelle" entre des firmes qui ne peuvent par nature être mises en concurrence directe sur le marché." (Sage 1999, p 27-28)

Dans l'expérience britannique de l'Ofwat, la comparaison porte à la fois sur des caractéristiques économiques (coûts) et sur des performances qualitatives. Elle débouche sur une action forte du régulateur : outre la publication de rapports annuels classant les compagnies (on retrouve l'effet de réputation), le régulateur utilise le benchmarking pour déterminer les évolutions de tarif et pour fixer des standards qualitatifs minimum à respecter.

Cette fois, la pression de l'opinion n'est plus l'unique ressort utilisé. **En créant des références, la comparaison est à la fois un ferment de concurrence et un moyen d'établir des objectifs de résultats imposés.**

1.3 Quel mode de régulation pour la France ?

La sunshine regulation est-elle suffisante pour le secteur de l'eau en France ? On peut en douter : à la différence du secteur des télécommunications ou du transport ferroviaire, le client, même informé de la qualité et du prix des prestations, n'a pas de moyen de pression direct sur l'opérateur. Il ne peut ni choisir un produit de substitution, ni recourir au service d'un concurrent.

Il paraît donc utile que la diffusion d'information soit associée à des pouvoirs du régulateur en terme d'obligation de résultats, imposée à l'opérateur et en terme de fixation des prix. **Ceci oriente vers la régulation par comparaison.**

Il ne faut cependant pas être opposé à la sunshine regulation et pseudo-concurrence : en effet, **les deux mécanismes pourraient cohabiter et se renforcer mutuellement.** L'exemple du Ministère de l'Agriculture en apporte l'illustration. La capitalisation des informations et des compétences au niveau des DDAF correspond à une sunshine regulation. Cette intervention permet à la collectivité, détentrice de pouvoirs forts, d'exercer de manière complémentaire une pseudo-concurrence, notamment pour fixer les objectifs du service.

Ainsi, apparaît le principe de faire jouer conjointement plusieurs niveaux de régulation.

2 Associer quatre niveaux de régulation

Trois ingrédients majeurs ressortent des analyses qui précèdent :

- un pôle d'expertise, partagé entre un niveau central de mutualisation de l'information et un réseau d'experts locaux, en mesure de collecter les données et de les mettre à la disposition des collectivités,
- des collectivités locales, qui pourraient mettre en œuvre la pseudo-concurrence,
- et enfin, des usagers en mesure d'influencer les décisions par leur opinion.

Il est ainsi possible de distinguer quatre niveaux de régulation complémentaires.

• **La constitution d'une structure de niveau national, qui capitalise et diffuse l'information**

De nombreux économistes⁵ ont déjà soutenu le principe de combiner la sunshine regulation et la pseudo-concurrence grâce à l'intervention d'une autorité nationale. D. Lorrain (Institut de la Gestion Déléguée 2000, p 110-111) résume assez bien ces positions :

"[L]e rôle d'une agence pourrait être de produire et de diffuser sur des points stratégiques des informations fiabilisées, afin qu'elles puissent être partagées par tous les acteurs et que le débat collectif porte sur les vrais enjeux. [...]"

Le rôle d'une agence nationale devrait être de réintroduire de l'information dans le jeu. [...] nous recommandons une solution par "coups de projecteur". Elle vise à introduire de la compétition statistique".

Ainsi, une autorité publique nationale, associée à des **relais d'experts locaux** va pouvoir jouer son rôle d'intégration de l'information et de publicité (sunshine regulation) :

- en définissant des méthodes de mesure,
- en récoltant des données sur un nombre important de services,
- en produisant des références statistiques,
- en produisant des rapports publics diffusés auprès des usagers et des élus.

• **De manière complémentaire, la consolidation d'un pôle d'expertise décentralisé**

A l'image des DDAF, un niveau décentralisé pourrait jouer le rôle de relais d'information et accomplir l'appui direct aux élus. Ses compétences⁶ devraient toucher aussi bien les domaines économiques et juridiques que techniques, afin de pouvoir rendre des avis sur les différents aspects de la gestion.

⁵ Notamment Littlechild S., Lorrain D., Auby J.-B., Henry C.

⁶ Compétences au sens "connaissances", et non pas au sens "prérogatives".

• **Le rôle des collectivités et la pseudo-concurrence**

Compte tenu du nombre élevé de services et de l'importance actuelle des responsabilités des collectivités, c'est bien à ce niveau que la pseudo-concurrence peut être mise en jeu.

La régulation par comparaison interviendrait lors des négociations de contrats (le choix d'un opérateur peut être influencé par son efficacité relative) et lors du suivi de l'exécution du service (un infléchissement par rapport à des références issues de nombreux autres exemples pourra être repéré).

• **Le rôle des usagers et l'effet de réputation**

Le rôle des usagers informés devient central dans ce nouveau mode de régulation.

Ils pourraient intervenir en tant que clients : l'image qu'ils ont de l'opérateur peut influencer les décisions des élus lors des passations de contrats et donc indirectement conditionner le développement commercial de tel ou tel opérateur.

Ils interviendraient aussi à titre consultatif dans les décisions relatives à l'organisation des services, à condition que les commissions consultatives des services publics⁷ se mettent réellement en place.

Leur influence permettrait d'éviter la capture du régulateur par les opérateurs.

Une certaine répartition des tâches de régulation se fait jour avec, d'un côté, une autorité régulatrice centralisée support de la sunshine regulation, qui développe une expertise et diffuse de l'information et, de l'autre, un régulateur local - la collectivité - qui a des pouvoirs plus forts (fixation de tarifs et d'objectifs) et qui se prête à l'exercice d'une régulation par pseudo-concurrence. Le tout est complété par l'intervention des consommateurs en tant que groupe de pression capable de soutenir l'intervention des régulateurs.

Il est possible, à partir de ces éléments, de proposer un schéma de régulation intégré.

3 Synthèse : proposition d'un schéma de régulation équilibrée

3.1 Présentation du schéma d'organisation de la régulation

Les observations et les analyses réalisées conduisent à proposer un schéma de régulation reposant **sur la complémentarité entre des niveaux** (local, régional et national), **des outils** (sunshine regulation et pseudo-concurrence) **et des acteurs différents** (élus locaux, services déconcentrés ou experts indépendants, administration nationale).

⁷ Introduites par la loi du 6 février 1992.

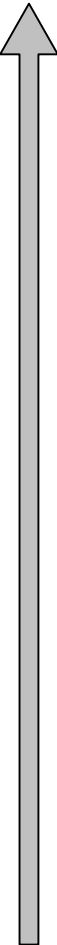
Partie 3 - Organisation de la régulation

Certains éléments sont déjà en place actuellement, mais d'autres sont à créer ou à renforcer. **Ainsi, ce schéma définit une trajectoire possible, avec la constitution progressive de quatre niveaux de régulation :**

- le niveau des consommateurs, auquel il ne manque que la mise en place effective des commissions consultatives, déjà prévues par la loi,
- le niveau des élus, qui lui aussi est déjà présent, mais qui n'a pas encore en main les outils pour faire jouer la pseudo-concurrence,
- le niveau intermédiaire du réseau d'experts, qui reste à organiser en grande partie,
- enfin, le niveau de l'autorité nationale, qui n'existe pas encore.

Dans le tableau, le texte grisé visualise les éléments du dispositif qui restent à renforcer ou même à créer.

Chapitre 4 - Quelle organisation de la régulation se dessine

NIVEAU	ACTEURS			CARACTERISTIQUES DU REGULATEUR	MODE DE REGULATION	TACHES DU REGULATEUR	OUTILS DE REGULATION
	Opérateurs	Système juridique général	Régulateurs				
<p>National</p> 	<p>Entreprises privées</p> <p>(gestion quotidienne, production d'information, dialogue, droit de réponse)</p> <p>Principalement, juge administratif et financier (voire pénal), Conseil de la Concurrence (Trancher les conflits aigus suivant les règles de droit général, possibilité de recours des avis et des décisions des régulateurs)</p>	<p>④</p> <p>Agence Nationale de régulation sectorielle</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Indépendance (vis-à-vis des pressions locales et des opérateurs) - Compétences (au sens "connaissances") spécifiques, multidisciplinaires (juridiques, techniques et économiques) 	Sunshine Regulation	<p><i>PRODUCTION DE REFERENCES :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Standardiser les méthodes de mesure - Collecter l'information et produire des statistiques et des références - Apporter un conseil de portée générale - Diffuser l'information vers tous les autres acteurs <p><i>VIGILANCE :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Sur demande des acteurs concernés ou sur décision propre, saisir les autorités juridiques compétentes - Rôle d'alerte (avis motivés) - Habilitier les réseaux de conseil - Orienter la réglementation 	<ul style="list-style-type: none"> - Indicateurs de performance (définis, collectés, diffusés) - Publication de statistiques - Proposition de documents types (contrats) - Pouvoir d'enquête (personnel propre + recours aux services déconcentrés) - Avis publics - Avis consultatif sur toute nouvelle réglementation concernant l'eau 	
		<p>③</p> <p>Réseau intermédiaire d'experts (services déconcentrés de l'Etat ou bureaux de conseil privés habilités)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Indépendance (vis-à-vis des pressions locales et des opérateurs) - Compétences (au sens "connaissances") spécifiques, multidisciplinaires (juridiques, techniques et économiques) - Connaissance du terrain 	Sunshine Regulation	<p><i>PRODUCTION DE REFERENCES :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Collecte d'indicateurs et évaluation de la performance des services <p><i>APPUI :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Conseil et appui à la collectivité - Médiation, arbitrage de situations non conflictuelles (i.e. ne nécessitant pas de recours juridique) 	<ul style="list-style-type: none"> - Indicateurs de performance (collecte, interprétation) - Pouvoir d'enquête approfondie (sur saisine de la collectivité ou de l'autorité nationale) - Rapports annuels (diagnostics, avis motivés) - Dialogue 	
		<p>②</p> <p>Elus locaux</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Légitimité électorale - Compétence (au sens "responsabilité") d'organisation des services - Connaissance du terrain 	Pseudo-concurrence et Incitation	<p><i>PILOTAGE :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Fixer les objectifs - Organiser les services (mode de gestion, investissement) - Fixer les prix (négociation) - Contrôler des résultats <p><i>INFORMATION DES USAGERS</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Contrat - Dialogue - Incitation - Rapports publics - Recours à un arbitrage par tiers (expert, agence nationale, système juridique) - Indicateurs de performance (fixation d'objectifs, suivi, incitation) 	
		<p>Local</p>	<p>Exploitants en régie</p>	<p>①</p> <p>Consommateurs</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Client captif - A des attentes 	Faire pression	<p><i>FAIRE PRESSION PAR :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Taux de satisfaction - Vote - Expression directe

3.2 Les conditions de mise en œuvre des quatre niveaux de régulation

Une première force de ce schéma consiste à **reposer sur des acteurs déjà en grande partie en place**. Le seul maillon manquant est l'autorité nationale. Mais le projet de loi sur l'eau soutenu par le gouvernement actuel devrait passer devant le Parlement sous peu et donner naissance au Haut Conseil des Services de l'Eau et de l'Assainissement.

Il pourrait être nécessaire de renforcer l'échelon des experts indépendants pour répondre à la demande de l'ensemble des services d'eau, mais toutefois, des experts (publics ou privés) ont déjà commencé à intervenir dans ce secteur de l'appui aux collectivités.

La consolidation du pôle d'expertise, notamment avec l'institution de l'autorité centrale, suppose la mise à disposition de ressources financières propres. Cela représente un coût. Mais ce coût est d'autant plus réduit que le réseau d'experts intermédiaires, qui représente de loin le personnel le plus important, est déjà en grande partie en place (DDAF et DDE par exemple).

Ce schéma ne bouleverse pas non plus les compétences (au sens juridique) des différents protagonistes. En particulier, les collectivités, dont on a vu le rôle central dans la gestion des services d'eau, restent maître de la situation.

Il manque en fait l'outil permettant de réaliser la pseudo-concurrence au niveau local et la sunshine regulation au niveau plus intégré. **Les indicateurs de performance apparaissent comme le principal moteur pour rendre opérationnelle cette régulation en quatre niveaux.**

Le premier niveau de régulation, la pression des consommateurs, existe déjà actuellement. Les indicateurs ajouteront une source d'information permettant aux consommateurs d'agir de manière plus objective et éclairée.

Le second niveau, représenté par les élus, est lui aussi dès à présent impliqué dans la régulation, mais sans disposer d'outils d'incitation suffisants. Les indicateurs, comme l'a montré la seconde partie, vont leur permettre de définir les objectifs et de contrôler les résultats. Par ailleurs, si dans un deuxième temps la mutualisation de l'information se met en place, la pseudo-concurrence sera rendue possible.

Le troisième niveau, celui du réseau d'experts, reste encore à organiser. Les forces vives sont présentes, mais la coordination, telles que celle initiée par les DDAF de l'Ouest, n'est pas encore une réalité au niveau national. L'adoption du panel commun d'indicateurs va donner à ce niveau la capacité de capitaliser l'information, de renforcer les connaissances et donc permettre la sunshine regulation.

Enfin, le quatrième niveau sera sans doute celui qui se mettra en place en dernier. Toutefois, son rôle est important car en définissant les règles générales, il évitera que les réseaux d'experts, qui sont déjà en train de se mettre en place, ne divergent d'une région à l'autre et utilisent des systèmes de mesure qui ne seraient plus comparables.

Les indicateurs de performance sont un moyen d'action important à ce niveau : ils rendront possible la mutualisation des informations collectées sur l'ensemble le territoire.

L'utilisation des indicateurs ouvre ainsi la voie à l'incitation par circulation de l'information. L'idée d'incitation peut aller plus loin, comme on le verra dans le dernier chapitre (point 3, p 396).

D'autres outils complémentaires viennent parachever le dispositif.

Le pouvoir d'enquête, mentionné au niveau de l'agence nationale et des experts intermédiaires, n'est pas à prendre dans un sens judiciaire. Il s'agit plutôt d'ouvrir la possibilité, lorsque l'un des régulateurs le juge nécessaire, d'avoir une analyse plus approfondie de la situation, au-delà de l'étude des informations synthétiques usuellement transmises par l'exploitant. Par exemple, une collectivité qui veut juger si les propositions d'investissement faites par son délégataire sont judicieuses, peut faire appel à un expert pour un diagnostic technique. L'agence nationale peut également procéder à certaines vérifications de terrain avant de transférer la plainte d'une collectivité ou d'un groupe de consommateurs vers une instance juridictionnelle.

Le système juridique est mobilisé à côté de la chaîne de régulation, comme mécanisme ultime de coordination des conflits, lorsque les tentatives de coordinations spécifiques ont échoué. Il doit aussi constituer un système de recours possible face aux prises de position des différents régulateurs : l'existence d'un recours vise à légitimer l'ensemble du système (à condition que l'utilisation du recours ne devienne pas une stratégie de blocage systématique des décisions).

Enfin, l'existence d'un droit de réponse des exploitants contribue aussi à la crédibilité du système.

3.3 Vers un modèle intégré qui accroît le potentiel de la mesure de performance

En supposant donc que ce scénario de régulation se concrétise d'ici quelques années, on peut espérer que les principaux bénéfices de la mesure de performance analysés dans les pages qui précèdent pourront devenir effectifs.

L'information circulera tout au long de la chaîne de régulation : collectée sur le terrain, suivant des méthodes de mesures définies collectivement, elle remontera vers le niveau central, pour y être intégrée, avant d'être rediffusée vers le local sous forme de références.

Ce modèle proposera bien des **structures de régulation centrales et intermédiaires**, dont la principale vocation consistera à développer les connaissances et les compétences.

Il y aura une complémentarité entre d'une part la régulation par coup de projecteur (sunshine) qui nécessite une vision d'ensemble et repose avant tout sur la publication d'informations et d'autre part la régulation plus contraignante, effectuée par la collectivité. **Les prérogatives locales seront ainsi préservées, tout en diminuant la dissymétrie d'information.**

Ce modèle apporte donc un certain nombre de réponses aux difficultés rencontrées dans la régulation des services d'eau depuis plus de 10 ans :

- rétablir un meilleur équilibre dans l'information,
- donner de nouveaux outils de maîtrise de l'organisation des services aux collectivités,
- recréer un climat de confiance et un dialogue constructif entre les acteurs.

Il reste à se poser une dernière question : ce modèle de régulation est-il adapté aux évolutions du secteur telles que l'on peut déjà les pressentir ?

4 Prospective : l'impact sur ce schéma de régulation d'une éventuelle dissociation verticale des activités des services d'eau

Un modèle de régulation mis en place au niveau national a tout intérêt à être robuste aux évolutions du secteur.

Si l'on se place dans une vision prospective, la principale mutation perceptible dans le secteur de l'eau qui pourrait avoir un impact sensible sur l'organisation de la régulation est la désintégration verticale de l'activité : **un fort courant, d'origine anglo-saxonne, tend à dissocier les activités constitutives du service en réseau, qui jusqu'à présent étaient réalisées par un unique opérateur.**

Ainsi, la production et le transport, la fourniture du produit et la gestion clientèle, ou encore, l'investissement et la maintenance, pourraient être réalisés par des opérateurs différents.

Ce scénario n'a rien de théorique.

Il est déjà en œuvre dans d'autres services publics de réseau :

- La constitution du Réseau Ferré de France, responsable des infrastructures à côté de la SNCF, responsable de l'exploitation du réseau, est un exemple.
- La possibilité, pour des opérateurs téléphoniques ou pour des producteurs d'électricité, d'utiliser le réseau de transport de l'opérateur historique qui possède les infrastructures de transport va encore dans le même sens.

Comme le déclare Nicolas Curien :

"L'ère des monopoles intégrés exploitant l'ensemble des infrastructures et offrant l'ensemble des services est une ère révolue." (Curien 1994)

Le secteur de l'eau ne fait pas exception :

- Il existe déjà des services pour lesquels production et distribution d'eau ou bien collecte et traitement d'effluents sont confiés à des structures administratives distinctes (par exemple un syndicat et une commune) et peuvent être délégués de manière disjointe.

- En Angleterre le projet existe d'autoriser l'utilisation des réseaux par des producteurs d'eau indépendants de l'opérateur en place ("common carriage").

- Les grandes compagnies sont en train de développer des centres de gestion clientèle, spécialisés dans la relève, la facturation, le traitement des plaintes, et qui pourraient à terme tout aussi bien intervenir dans le secteur de l'électricité ou des télécommunications (la réciproque étant vraie...).

On comprend vite que, dans ces conditions, l'exercice de la concurrence pourrait être amené à s'intensifier. De nouveaux opérateurs pourront investir certains segments de l'activité avec des coûts d'entrée beaucoup plus faibles. Les contrats pourront être plus courts pour ces activités, puisque la lenteur du retour sur investissement disparaîtra.

Cependant, ce type de bouleversement comporte un risque : l'activité rentable (principalement exploitation et gestion clientèle) sera dissociée de la gestion du patrimoine, ce qui risque d'entraîner la fin des financements croisés. Les opérateurs privés risquent d'abandonner le segment de la gestion du patrimoine, peu rentable et d'obliger le secteur public à financer les infrastructures, sans pouvoir profiter des bénéfices générés par l'exploitation.

Dans l'hypothèse d'une dissociation des activités dans le secteur de l'eau, la régulation devra donc comporter un volet supplémentaire pour définir les relations à établir entre les conditions d'accès aux infrastructures et le respect de règles de concurrence loyale. Ces dispositifs sont déjà en action dans le secteur des télécommunications. Ils reposent principalement sur la détermination de règles de tarification pour l'accès aux réseaux, avec notamment une rémunération suffisante des opérateurs en charge des infrastructures, et sur la mise en place de règles de concurrence loyale.

Toutefois, l'étage "circulation d'information et mesure de performance" de la régulation restera d'actualité.

La possibilité de séparer les indicateurs par type d'activité (indicateurs sur la relation avec le client, sur le patrimoine, sur l'exploitation) permet tout à fait de s'adapter à la segmentation des opérateurs.

Pour le segment de l'activité qui sera soumis à une concurrence renforcée, l'intérêt de comparer les performances demeurera, car c'est la condition pour garantir que le choix ne s'effectue pas uniquement sur le moins disant et que le contenu du service ne soit pas négligé.

Pour la partie du service restant en monopole, la sunshine regulation et la pseudo-concurrence continueront évidemment de jouer leur rôle.

Partie 3 - Organisation de la régulation

Ainsi, la régulation se trouvera sans doute modifiée. Au niveau central, l'aspect "régulation de la concurrence" sera renforcé. Au niveau local, la gestion sera plus complexe dans la mesure où le service pourra être délégué par morceaux, mais la mise en concurrence sera plus forte et les procédures de délégation plus fréquentes (d'où une meilleure expérience côté collectivité).

En conclusion, le moment de mettre en place une régulation plus efficace est arrivé. Les collectivités locales ont exprimé des besoins d'appui et la volonté des pouvoirs publics (notamment du Ministère de l'Environnement) existe.

La réflexion sur la régulation semble mûre. Un modèle tel que celui proposé dans ce chapitre, basé sur la **mesure de performance**, la **circulation de l'information** et la **maîtrise par les collectivités** pourrait donc constituer une voie intéressante.

Les premières pierres, particulièrement au niveau local, sont déjà en place et il semble que la création d'une haute autorité, d'une part, et l'introduction des indicateurs de performance à tous les niveaux, de l'autre, pourraient accélérer la consolidation de ce modèle.

Il est d'autant plus urgent de réagir que le contexte évolue : la pression concurrentielle pourrait devenir plus forte (à la fois sous la pression de nouveaux opérateurs locaux ou étrangers et aussi par la dissociation verticale des activités, créant des segments plus concurrentiels). Il sera plus difficile d'obtenir un accord national sur des indicateurs lorsque les opérateurs seront diversifiés.