

**LA RÉGULATION
DES SERVICES PUBLICS
LOCAUX**

Jeudi 10 février 2000
La Maison des Polytechniciens

LA RÉGULATION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX

**Table ronde présidée par Claude Martinand,
Président de Réseau Ferré de France**

Introduction par Marceau Long
Président de l'Institut de la Gestion Déléguée

Intervenants :

Jean-Bernard Auby, Directeur-adjoint de l'Institut de droit européen et
de droit comparé à l'Université d'Oxford

Yves Gaudemet, Professeur à l'Université Paris II - Panthéon-Assas

Bernard Guirkinger, Directeur général adjoint, Lyonnaise des Eaux

Dominique Lorrain, Chargé de recherche au CNRS, EHESS

Jean-Pierre Tardieu, Directeur délégué au développement
Groupe Vivendi

Michel Teulet, Maire de Gagny, Conseiller général
de la Seine-Saint-Denis,

Vice-président de l'Association des Maires de France

TABLE RONDE

**LA RÉGULATION
DES SERVICES PUBLICS
LOCAUX**

10 FÉVRIER 2000

INSTITUT DE LA GESTION DÉLÉGUÉE

Compte rendu réalisé par
Isabelle Arnold et Denis Levy

PRÉAMBULE

La question de la régulation est devenue aujourd'hui l'un des grands sujets de débat sur les modes de fonctionnement actuels et futurs des services publics industriels et commerciaux en France. Deux modèles de régulation existent : le modèle « anglo-saxon » de régulation externe par une autorité indépendante; le modèle français qualifié parfois « d'administratif » où, au contrôle exercé directement par la collectivité concédante sur l'opérateur, s'ajoutent des contrôles administratifs et financiers extérieurs comme, essentiellement, le contrôle de légalité et celui des chambres régionales des comptes.

Le modèle français est aujourd'hui affecté par la multiplication des contrôles sur les collectivités publiques délégantes elles-mêmes et l'apparition de plusieurs autorités de régulation plus proches du modèle anglo-saxon (CSA dans l'audiovisuel, ART pour les télécommunications et CRE dans le domaine de l'électricité).

A l'heure où les vertus de ce dernier modèle sont souvent mises en avant, il convient de s'interroger sur le bien-fondé de son extension à d'autres services publics et notamment aux services urbains et, dans l'affirmative, à quelles conditions.

Cette table ronde s'inscrit dans la perspective d'une réflexion du Conseil économique et social, prise à l'initiative de Monsieur Claude Martinand et organisée avec le concours de l'Institut de la Gestion Déléguée.

INTRODUCTION

Marceau Long

Président de l'Institut de la Gestion Déléguée

Jeudi dernier, je faisais au Sénat le rapport introductif d'un colloque présidé par Jean-Pierre Fourcade, ancien ministre, sénateur et président du Comité des finances locales sur le thème « Faut-il déléguer la gestion des services publics locaux ? » La discussion, qui suivit mon rapport, la discussion de la table ronde, et les conclusions du sénateur Daniel Hoeffel, firent surgir beaucoup d'interrogations sur la régulation. Je ne l'avais évoquée cependant en conclusion de mon rapport, comme pouvant renouveler le système.

La délégation classique est inséparable des contrôles qui s'exercent sur elle : contrôle exercé par le concédant dans le cadre du contrat, contrôle d'instances extérieures, contrôle de légalité des préfets et contrôle des Chambres régionales des comptes, contrôle des usagers. La régulation, concept à la fois plus général et plus souple, plus économique que juridique, peut être faite par un ministre responsable, mais peut l'être aussi par des « autorités administratives indépendantes », qui apprécient les conditions dans lesquelles la mission de service est remplie.

Quelle soit générale – celle du Haut Conseil de la concurrence – ou sectorielle – celles du Conseil supérieur de l'audiovisuel, de la Commission des opérations de bourse, de l'Autorité de régulation des télécommunications, – celle qui va être créée pour l'électricité et le gaz – la compétence donnée aux autorités de régulation peut aller de la simple consultation au pouvoir de décision, partagé ou rarement exclusif.

Les questions fusent immédiatement. Est-ce que – et à quelles conditions – les contrôles actuels, internes et extérieurs, pourront co-exister avec la régulation ? Les collectivités locales ne veulent-elles pas garder la pleine maîtrise du service public délégué ? Quelles garanties chacun des acteurs du système essaiera-t-il d'obtenir afin de prévenir toute capture du régulateur par un autre acteur ?

Il est évident que les régulations sectorielles posent à ces différents égards des problèmes bien différents de ceux d'une régulation générale...

Il n'était pas dans l'objet de mon intervention au Sénat de traiter de la régulation. Mais c'est précisément pour étancher votre soif de connaître les réponses que l'Institut de la Gestion Déléguée a organisé, à la fin de sa réunion annuelle des Fondateurs, cette table ronde que préside Claude Martinand, président de Réseau Ferré de France et à laquelle participent : élus locaux, concédants, concessionnaires, experts et universitaires.

Claude Martinand

Président de Réseau Ferré de France

Projet de saisine du conseil économique et social : réguler les services publics urbains organisés en réseaux

RAPPEL DE L'OBJET DE LA SAISINE

La régulation¹ est un terme manifestement très à la mode qui recouvre des sujets importants. J'en tiens pour preuve l'avant-projet de loi gouvernemental sur la régulation qui l'aborde dans ses aspects essentiellement financiers.

La régulation peut être entendue dans deux sens : le premier, au sens anglais, fait référence aux autorités ou aux commissions de régulation à l'anglo-saxonne ; le second, au sens français, peut être utilisé au même titre que la « maîtrise » ou la « gouvernance ». Je fais ici référence à l'ouvrage dirigé par le sociologue Michel Marie : « Ces réseaux qui nous gouvernent ».

Il existe des travaux périodiques sur les grands réseaux et leur régulation. Dans le cadre du Commissariat au plan, Jean Bergougnoux va prochainement rendre public, un rapport sur la régulation des grands réseaux d'électricité, de télécommunications, de chemins de fer etc... Paradoxalement, les réseaux locaux urbains font beaucoup moins l'objet d'attention de la

1 - On trouvera en annexe un article que Monsieur Claude Martinand avait rédigé et qui a été publié il y a quelques années sur le thème « Qu'est-ce que la régulation ? »

part des différentes autorités nationales. Aussi, ai-je proposé de traiter de cette question de la régulation des services publics urbains organisés en réseaux, au Conseil économique et social et plus précisément au sein de la section du cadre de vie. Le Conseil a validé cette auto-saisine et m'a désigné pour engager ce travail.

Par ailleurs, j'ai appris que le Haut Conseil du secteur public avait lui-même rédigé un rapport sur ce sujet, lequel ne traite toutefois que de la question de l'eau. Or, peut-être est-il problématique de ne s'intéresser qu'à celle-ci et non pas aux autres services publics urbains qui posent des questions complexes. En effet, concernant ces réseaux, Pierre Méhaignerie, alors ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, m'avait demandé, il y a une quinzaine d'années, de présider un groupe de travail et de rédiger un rapport sur le « Génie urbain ».

Je rappelle la définition que j'avais proposée : « le génie urbain, c'est l'art de concevoir, de gérer, et de réaliser les réseaux techniques urbains ». Ainsi, nous avons admis une équivalence entre ces réseaux techniques urbains et le terme de génie urbain.

J'avais dans ce cadre, avancé deux conjectures :

1. La première concernait l'existence, au sein de certains réseaux, d'un réseau dual, c'est à dire la superposition au réseau physique (infrastructure) d'un réseau d'informations sur les flux (infostructure) Aujourd'hui, force est de constater qu'il existe des réseaux de télécommande, de télémessures dans la plupart des réseaux urbains et donc un tel réseau dual.
2. La seconde conjecture plus difficile, consistait à souhaiter qu'un jour, la logique d'offre, de perfectionnisme technique qui sévit dans ces domaines, soit inversée, et qu'il y ait une véritable maîtrise sociale des techniques qui sont mises en œuvre dans ces réseaux. Je crois que cela est toujours à l'ordre du jour.

Il est possible que l'auto-saisine du Conseil économique et social intéresse le gouvernement. La transformera t-il en saisine gouvernementale proprement dite ? Ce serait positif !

A - UNITÉ DES PROBLÉMATIQUES

Je vais désormais commenter l'avant projet de plan du rapport tel que je l'ai présenté au Conseil économique et social. Je commencerai par m'interroger sur la question de savoir s'il y a ou non un intérêt à traiter l'ensemble des réseaux techniques urbains.

Je me présente comme un fervent partisan d'une approche horizontale pour trois raisons :

1. Si les déchets, les transports, et l'eau n'ont pas a priori de points communs, il existe toutefois une certaine unité territoriale. Pour les élus locaux, couper le lien entre ces différents réseaux et l'aménagement urbain apparaît comme hérétique.

En Grande-Bretagne, par exemple, le fait d'avoir complètement coupé la gestion de l'eau et de l'assainissement de la gestion territoriale, se retournera certainement un jour contre le système britannique.

2. Les groupes multi-services qui couvrent pour la majorité d'entre eux, la plupart des domaines, sont en France de taille mondiale. Face à une multitude d'autorités locales, il y a un manifeste déséquilibre des rapports de force, y compris avec les plus grandes collectivités locales. En effet, si celles-ci disposent de personnes compétentes ou spécialisées, elles ne négocient un contrat de ce type que tous les dix ou quinze ans. Or, face à elles, les collectivités locales ont des groupes qui en négocient plusieurs dans la même année.

Cette question de l'asymétrie du rapport de force et de l'expertise doit être résolue dans les prochaines années dans le cadre de la régulation.

3. De plus, il y a beaucoup de questions communes et de convergence dans la gestion de ces réseaux : les nouvelles technologies, le financement et la tarification des investissements et des services... Ces modalités de gestion méritent d'être abordées de façon unitaire.

B - QUELS SONT LES GRANDS ENJEUX : EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE, MAÎTRISE SOCIALE DE LA TECHNIQUE ET DÉMOCRATIE LOCALE

Il y a trois grandes rubriques.

- **Les enjeux technico-économiques** : la maîtrise du service à un coût raisonnable, l'impact des technologies nouvelles, les enjeux environnementaux, les attentes de qualités de service. On s'aperçoit que la maîtrise des coûts n'est pas totalement assurée, y compris à travers le processus de normalisation.

- Les enjeux tarifaires et financiers : les grands débats usagers/contribuables, les problèmes de péréquation : Sur quel espace assure-t-on la solidarité à travers la péréquation ?

- La bonne gestion dans un environnement juridique incertain : il existe de nombreuses lois et beaucoup d'autorités chargées de contrôler, avec des approches par nature différentes (par exemple, une Chambre régionale des comptes n'a pas la même fonction qu'un Tribunal administratif ou un préfet). Il en résulte aujourd'hui une assez grande confusion pour les élus.

Le « Salut » viendra t-il de Bruxelles ? La Commission réinventera peut-être ou reconstruira les concepts. Je rappelle en effet que la publication du projet de communication interprétative de la Commission européenne de février 1999, traduit une large convergence entre notre tradition historique et la vision communautaire. Peut-être précède-t-elle une directive sur les conventions de gestion de services publics ou les partenariats publics-privés qui clarifiera les concepts.

- **Les enjeux de société**, tels que les transports, les déplacements urbains ou le stationnement, déclenchent aujourd'hui des débats passionnés. La question de la maîtrise globale de l'ensemble de la gestion de la ville pose des problèmes de démocratie et de débat public. Pour les élus, il ne s'agit pas d'être un technicien spécialisé dans tel ou tel domaine, mais plutôt d'avoir une vision globale et d'articuler une politique claire et pertinente face aux électeurs contribuables, usagers et citoyens.

● **Les enjeux de l'articulation des niveaux territoriaux.** Je rappelle que nous avons 36 000 communes, qui parfois abordent des sujets voisins mais qui ne sont pas contraintes de les traiter de façon cohérente entre elles. Dans le projet de loi de Jean-Claude Gayssot, il y a une avancée. Les syndicats mixtes (dans le domaine des transports) pourront mener une politique régionale et départementale plus cohérente en s'associant avec les autorités urbaines. Toutefois, rien n'obligera les autorités organisatrices de le faire. Notons toutefois que, compte tenu des ressources nouvelles qui sont prévues par le ministère des transports, on peut penser que cette mesure sera une incitation forte à mettre en cohérence la politique de ces trois niveaux.

Je précise qu'il existe aussi un enjeu souvent occulté : l'obligation qui devrait être faite aux entreprises nationales à réseaux de distribution locale, d'intégrer les réalités communales ou intercommunales. Cela se vérifiera avec les enjeux posés par la boucle locale (télécommunication) dans les prochaines années et dans la plupart des grands réseaux qui ont une dimension de distribution locale. Il est important que les grandes entreprises ou les nouveaux entrants aient conscience des enjeux territoriaux qu'ils ont à gérer.

C - LES DIFFÉRENTS ASPECTS DE LA RÉGULATION

Quels sont les fondements de l'action publique, et les fondements des missions d'intérêt général, dites « missions d'intérêt économique général » au sens du Traité dans son article 90 paragraphe 2 ?

● *Quels sont les acteurs de la régulation ?*

Sont associés à la régulation, outre les couples délégant-déléataire, concédant-concessionnaire, d'autres acteurs tels que les usagers-clients et éventuellement les salariés des opérateurs. Il s'agit d'un moyen puissant de sortir de la « capture » régulateur-opérateur et d'avoir un jeu un peu plus complexe, faisant intervenir, trois, quatre, ou cinq catégories d'acteurs. Tous les réseaux ne le méritent pas. Toutefois, dans les sujets com-

plexes où l'on ne peut pas avancer sans avoir convaincu les usagers, ou même acquis leur participation par leur comportement au bon fonctionnement du système, on ne peut pas faire l'impasse sur leur participation à la régulation.

- *Quels outils de régulation ?*

J'opère une distinction entre deux catégories d'outils.

- les outils qui sont dans le marché : outils d'information économique et sociale, outils de confrontation des points de vue...

- les outils qui sont hors marché : la planification, la tarification d'ordre public, les financements publics....

Il serait intéressant d'articuler ces deux catégories d'outils, très souvent présentées de façon antagoniste. En effet, si on arrivait à concilier les deux approches et à mettre en œuvre une panoplie d'outils dans ce que l'on pourrait appeler une coopération ou une complémentarité entre l'action publique d'une part, et la concurrence et le marché, d'autre part, je pense qu'on pourrait progresser.

- *Quels sont les niveaux territoriaux et comment les articuler ?*

Dans la régulation, il est mis en évidence des enjeux spatio-temporels. Or, il existe des contradictions entre le court terme et le long terme, voire le très long terme, pour la gestion patrimoniale, le développement durable, le problème de l'espace à différents niveaux territoriaux, et les problèmes de société.

Concernant ces problèmes de société, il convient de trouver un équilibre entre les grands couples en tension sécurité/liberté, efficacité/équité, pour assurer une maîtrise publique ou une régulation efficace.

L'approche anglo-saxonne des régulateurs, dits indépendants, tient compte surtout de la concurrence. Cependant, les britanniques sont amenés progressivement à déborder ce sujet. Il est en effet frappant de constater que pour les chemins de fer anglais, s'il existait autrefois un office de régulation unique, une « *Strategic Rail Authority* » est aujourd'hui en cours de création. C'est bien la preuve qu'une régulation purement

axée sur la concurrence ne suffisait pas : avec 26 compagnies de chemin de fer, auxquelles s'ajoutent des compagnies de matériel roulant et une d'infrastructure, le besoin d'une autorité « organisatrice » ayant une vue d'ensemble est apparue nécessaire. C'est par ailleurs un renversement de l'histoire intéressant.

D - LES INSUFFISANCES DE LA RÉGULATION ACTUELLE

- *Les difficultés rencontrées selon le mode de gestion retenu.*

La gestion déléguée soulève-t-elle vraiment plus de problèmes que la gestion directe ou indirecte ? On relève un certain acharnement à l'égard de la gestion déléguée. Les raisons tiennent au fait qu'elle est plus « visible » et qu'elle peut être contrôlée. Le rapport de la Cour des comptes sur l'eau faisait déjà état de cette analyse en indiquant que la régie directe était au moins aussi préoccupante que la gestion déléguée. Il convient de traiter de l'ensemble de la régulation et pas uniquement du cas de la gestion déléguée. Il y a de nombreux progrès à faire notamment lorsqu'on a des outils permanents d'exploitation de ces services.

- *L'insécurité juridique résultant de nombreux textes horizontaux et sectoriels récents et de leur interprétation variable selon les instances de contrôle et les juridictions compétentes.*

- *L'insuffisance de la capitalisation des connaissances et de l'échange d'expériences entre collectivités territoriales.*

Le fait qu'il y ait 36 000 communes et qu'elles répugnent à travailler ensemble sur des sujets de fond a pour conséquence un manque de capitalisation des connaissances. De plus, l'État (la Direction générale des collectivités locales), est largement sorti du champ de la question tant en matière statistique que technique. Il y a un certain vide qui s'est institué.

Aussi, je souligne l'absence ou l'insuffisance de séries statistiques et d'analyses économiques et financières, établies sur des bases comparables, et les difficultés à faire du « benchmarking » entre villes de même importance

ou même entre pays différents. Cela constituerait pourtant un élément de régulation important car les autorités politiques locales ont tendance à ne se faire une opinion que sur des cas particuliers, sans pouvoir rapprocher des situations similaires.

- *La faiblesse des instruments publics, de recherche, de développement et d'expérimentation.*

Je souligne l'intérêt des programmes de recherche des grands opérateurs qui ont cependant tendance à mener des programmes purement techniques, par exemple, sur « l'ultra-filtration », alors qu'il serait intéressant de se pencher sur des questions du type : « est-il judicieux de continuer à faire des gros tuyaux pour évacuer l'eau pluviale ou faire des bassins de retenue ? ».

Il faudrait que les grands opérateurs se posent ce genre de questions, si l'on veut maîtriser les coûts de développement urbain ou de gestion urbaine.

- *Comment fabrique-t-on les normes et les réglementations ?*

Ce sujet me préoccupe tout particulièrement car il recèle un paradoxe. Faut-il accroître sans cesse les exigences si on peine à les atteindre à un coût abordable et même à les mesurer ? Avant d'avancer que le prix de l'eau est trop élevé en raison d'une concurrence insuffisante, il faudrait au préalable s'assurer d'une meilleure maîtrise du processus de réglementation et de normalisation à l'origine d'une part notable de la hausse du prix de l'eau.

E - PROPOSITIONS (à titre tout à fait indicatif)

Préserver la libre administration des collectivités territoriales et la décentralisation (par exemple en ne retenant pas l'idée de création d'un ou de plusieurs régulateurs nationaux à l'anglo-saxonne). Je ne suis pas très favorable aux approches sectorielles même si elles sont justifiées (c'est le découpage ministériel qui y conduit). En effet, si l'on crée de Hautes Autorités dans chaque secteur, il faudrait les organiser en réseau afin d'éviter que chacune ne développe des thèses divergentes. On pourrait

regrouper les sujets par grands thèmes (cycle de l'eau, déchets, déplacements, circulation et stationnement, télécommunication au sens large).

Expliciter et renforcer le rôle de l'autorité organisatrice – car c'est à elle que revient la tâche de définir et de garantir le niveau de service, les modalités de gestion, de financement et de tarification et d'opérer le contrôle des opérateurs de service – en régie, gestion indirecte ou gestion déléguée.

Développer les moyens d'expertise de toutes natures, d'échange d'expériences – c'est ce que fait l'Institut de la Gestion Déléguée – de conseils, de médiation – Service public 2000 créée par l'Association des maires de France et la Fédération nationale des collectivités concédantes et des régies joue un peu ce rôle – à destination des autorités organisatrices locales mais également des instances de contrôle, voire des juridictions, de manière à enrichir et à stabiliser la doctrine et à rééquilibrer les rapports de force entre les acteurs.

Multiplier le nombre de documents fiables – le livre de l'Institut de la Gestion Déléguée édité par la Documentation française *Négocier, Gérer et Contrôler une délégation de service public* en est un – serait très utile à la reconstitution d'un minimum de doctrine partagée.

Ainsi, concernant la question de la création d'un régulateur des services publics urbains proposé par le Haut Conseil, je considère que celui-ci doit :

- Etre conforme à la Constitution (il ne peut avoir le pouvoir réglementaire, celui-ci étant le monopole du premier ministre et du gouvernement).
- Respecter les grands principes de la décentralisation et la libre administration des collectivités locales.

Je propose la création d'une « autorité morale », une « *Sunshine Regulation* » à la suédoise selon les terme du Pr Claude Henri. Par l'accumulation de données, d'analyses et par la qualité de ses avis, le « régulateur » bénéficierait d'une autorité suffisante pour jouer un rôle de stabilisation du système et d'unification pour les différents acteurs. Il recueillerait ainsi les bonnes manières d'agir (« *Good Practices* » dans le jargon de la Banque Mondiale).

Dominique Lorrain

Chercheur au CNRS/EHESS

Je partage complètement l'analyse de Claude Martinand selon laquelle, le bon niveau pour traiter de ces questions, est, « vraisemblablement », celui du réseau technique urbain appréhendé dans sa globalité, et non pas seulement le domaine particulier de l'eau ou des déchets... En économie industrielle, on peut nettement opposer les grands systèmes techniques qui traversent les territoires et les réseaux techniques urbains qui participent à la fabrication et à la morphologie des villes. Je pense qu'il y a là, un premier point de débat.

Avant de développer mes arguments, je m'étonne de la chose suivante : si on était dans un secteur économique ordinaire, que dirait-on en regardant l'histoire des groupes de l'eau et de ce secteur sur 30 ans ? Le pays a été urbanisé, la qualité de niveau de service public a augmenté dans l'ensemble du territoire national, et enfin ces groupes quasiment inconnus il y a trente ans, sont aujourd'hui devenus les leader mondiaux dans leur secteur. On devrait s'en réjouir, or la réalité est toute autre. Ce qui m'étonne en effet, c'est que l'on penche plutôt du côté de la critique: sont-ils trop gros ? N'ont-ils pas un abus de position dominante ? Les prix ne sont-ils pas trop élevés ? Sommes-nous capables de débattre au fond de ces différentes analyses pour progresser ?

Il faut se référer à notre histoire politique. Nous sommes encore quelque part sous l'ombre portée de la tutelle. Nous avons une pensée, une

doctrine politique et économique sans doute insuffisamment développée sur les affaires locales, et ces réseaux urbains en subissent quelque peu les conséquences. Par rapport aux registres étrangers, et notamment anglo-saxons, nous avons sous capitalisé les choses.

J'ai écrit un texte intitulé « Faut-il un régulateur pour les réseaux techniques urbains ? »², que je vais à présent, commenter.

I - UN RÉGULATEUR ? POURQUOI UNE TELLE QUESTION ?

1^{re} raison

L'argument consiste à dire que l'on voit clairement un effet des méthodes anglo-saxonnes et de l'Union européenne, qui pour une partie, ont une origine intellectuelle dans le secteur des télécommunications. Actuellement, dans le domaine des services, la dernière couche historique est celle des télécommunications. Il y a une sorte d'effet de modèle, de miroir. Séparons la production de la distribution, le développement des régulateurs indépendants et de la mise en compétition.

Question pratique : Est-ce qu'il n'existe pas en fait des spécificités de type technologique qui font que tous les réseaux urbains ne sont pas réductibles à ce modèle ?

2^e raison

La seconde introduction de cette question fait référence à l'effet des grandes réformes des entreprises nationalisées (voir le groupe Bergougnoux). Un ensemble d'entreprises nationalisées qui fonctionnaient sans régulateur, sans contrôle politique, sans élus, peut mal s'accommoder aujourd'hui d'un régulateur indépendant. Leur réponse sera certainement la suivante : « *ce n'est pas équitable, les autres devraient aussi*

avoir un régulateur indépendant ». Avant de rechercher un équilibre entre les entreprises nationalisées et les entreprises privées, il convient de s'interroger sur le point de savoir si ces dernières sont ou non régulées, et dans l'affirmative, comment.

3^e raison

Enfin, dans les raisons qui expliquent le débat actuel, il y a une certaine montée des critiques à l'encontre du secteur de l'eau :

- les prix sont trop élevés
- les profits sont trop importants

A la question de savoir si les groupes sont trop imposants, objectivement, les entreprises du secteur sont grosses, et le système, asymétrique. Toutefois, le jeu ne se joue pas au niveau français, mais au niveau international.

Dans le texte que vous trouverez en annexe, j'ai produit une liste de ceux qui sont les vrais compétiteurs des grands groupes français. Si on oppose des grands groupes tels que les Sogo Sosha à la japonaise, Enel, RWE, Veba et les autres, je dirais que les groupes français sont grands, et qu'ils ont la taille pour jouer dans ce « *big game* » mondial du réseau urbain.

Ainsi, ce qui est vrai du point de vue français n'est pas soutenable au niveau mondial.

II - DEUX QUESTIONS CONTROVERSÉES

Le prix de l'eau

a- Une hausse trop rapide

On cerne très vite la nature du problème. La comparaison des prix des différents services publics établit clairement que la facture d'eau a progressé plus vite que la hausse générale des prix. En effet, si l'on prend un indice INSEE sur la hausse des prix, on s'aperçoit que l'on est passé en dix ans, d'un indice 100 à 117,8. La part de l'eau est de 136 et celle de l'assainissement de 225,4. La plupart des statistiques officielles admettent

ce point assez clair, que la forte hausse de 80 % du prix de l'eau de ces dix dernières années résulte plus de la variable assainissement que celle de l'eau.

Ensuite, si on pousse le raisonnement, on pourrait se poser la question suivante : « Mais pourquoi le prix de l'eau a-t-il augmenté ? ». On tombe sur un problème évident qui est celui de la ressource, de plus en plus polluée.

En conséquence, le débat est en quelque sorte mal posé : on raisonne, en effet, comme si la hausse des prix était de la responsabilité soit des firmes, soit des maires, alors qu'elle résulte plus du défaut de la politique publique : comment doit-on réguler les pollueurs ? Comment doit-on préserver les nappes profondes ou comment préserver la ressource en eau ? On rentre dans un cycle structurellement inflationniste.

Poursuivant l'argument du prix de l'eau, on peut poser une autre question :

b - Est-ce qu'aujourd'hui le prix de l'eau est trop élevé dans le budget des ménages ?

C'est une vraie question, car en période de crise économique, un certain nombre de personnes ne disposent que de revenus modestes. Répond-on dans ce cadre, à ces critères du service public que sont l'égalité et l'accès de tous au service public ?

Dans le texte, j'ai croisé des statistiques départementales, produites par la DGCCRF et des hypothèses faites sur les revenus moyens des ménages. Si on classe les ménages en cinq catégories, on peut identifier des cas de figure problématiques avec des poids de dépense en eau de plus de 3 %. C'est le cas pour un ménage n'ayant pour seul revenu que le RMI, des salariés pauvres, et les salariés au SMIC demeurant dans des zones où le prix de l'eau est élevé.

Est-ce que le prix de l'eau est trop élevé pour les budgets des ménages ? Dans la majorité des cas, on en est encore loin. En revanche, se pose une autre question : comment traiter des cas de pauvreté durable qui concernent soit des actifs exclus du marché du travail, soit des retraités qui ont perdu leur conjoint et qui, de ce fait, vont avoir des revenus très modestes ?

Il s'agit là d'un vrai problème de justice sociale et d'accès de tous, qui dépasse les firmes ou les maires.

Les profits

S'agissant de la question des profits, celle-ci, bien qu'établissant des choses claires, est assez polémique.

Si on fabrique un ratio sur 20 ans entre les profits d'exploitation et les chiffres d'affaires, on obtient un résultat paradoxal. Les firmes anglaises de l'eau – les dix Régional Water Corporations – ont un ratio qui se situe à 33 % de leur chiffre d'affaires sur la période 1976-1996, alors qu'il s'établit, pour la Lyonnaise des Eaux et la Compagnie Générale des Eaux à 7,2 % . La comparaison peut être soumise à discussion en raison du choix du ratio. On peut se demander en effet, si pour un même volume d'activité, entre groupes anglais et français, les capitaux investis ne sont pas différents.

Je retiens que l'écart est extrême et cela amène à s'interroger de la façon suivante :

- Est-ce-qu'un régulateur indépendant, doté de larges pouvoirs est suffisamment efficace pour peser sur la profitabilité des firmes ? Cette question concerne les anglais.
- Compte tenu des résultats en France, on peut supposer que, bien qu'il n'existait pas de régulateur indépendant, il y avait malgré tout des mécanismes de régulation. Cette question nous concerne.

J'en viens alors au troisième point qui est de dire que nous avons un système déjà régulé.

III - UN SYSTÈME DÉJÀ RÉGULÉ

Monsieur Claude Martinand et le Président Marceau Long ont rappelé tout ce qui renvoie au contrôle externe de type administratif et juridictionnel. Je me suis, pour ma part, concentré sur les mécanismes internes, de type marché. J'en ai retenu trois.

1^{er} mécanisme : des mécanismes de compétition à trois moments :

- accès au contrat
- accès aux marchés de capitaux
- accès aux marchés de travaux

2^e mécanisme : une régulation globale et politique

Je partage l'analyse de Claude Martinand selon laquelle nous avons acquis un système qui repose sur la vision des hommes politiques. Ainsi, dans cette relation permanente entre le maire qui signe le contrat avec la firme, et l'usager qui est à la fois usager-payeur et électeur, nous trouvons un mécanisme local, simple, permanent qui permet à ceux qui ne sont pas satisfaits d'exprimer leur desiderata. Le système s'auto-régule en permanence.

3^e mécanisme : les firmes veillent à leur réputation.

Lorsque l'on a affaire à des firmes qui ont des stratégies de longue durée, on le voit très bien à l'international, elles veillent à leur réputation.

J'en conclus en disant : que faudrait-il faire si l'on voulait réguler ? Que pourrait-on faire de positif à partir de cette idée de régulation ?

IV - RECOMMANDATIONS

Je recommanderais deux choses :

1. Si l'on admet la démonstration selon laquelle le marché fonctionne « à peu près », nous déduisons que certains éléments du système français ne doivent pas être changés.

Soyons pragmatiques, montons une structure légère. Je reprends à mon compte le terme de « *Sunshine Regulation* », telle qu'elle fonctionnait à la fin XIX^e siècle aux USA, et sur laquelle le Pr Claude Henri a écrit.

2. Un régulateur aurait trois fonctions :

1^{re} fonction : en France, cette agence pourrait servir à établir des données fiables sur des points de controverses.

2^e fonction : puisque nous sommes dans une situation d'asymétrie et que l'accès à l'information est stratégique, une telle agence devrait jouer un rôle d'appui auprès des municipalités. Son rôle serait de faire circuler des informations (sur les prix, les contrats, les expériences étrangères).

3^e fonction : l'agence devrait avoir un rôle à l'international. En effet, si cette manière de faire à la française a des qualités et des vertus, il faut les exporter. Il y a certainement une place à trouver entre l'action de la Banque Mondiale et celle des firmes pour aider les pays émergents à poser les bonnes questions, à faire le travail de préparation institutionnelle, et à construire leur cadre d'action. Si cette agence fonctionnait sur ces trois bases, avant de faire du contrôle tatillon, nous aurions un emploi du temps très bien rempli.

Michel Teulet

Vice-Président de l'Association des Maires de France
Maire de Gagny
Conseiller général de la Seine-Saint-Denis

Le problème de la régulation des délégations de service public pose des questions de principe. Si l'eau, l'électricité et les transports constituent les grands domaines, il en existe d'autres, tels que les marchés d'approvisionnement, les parkings...

Entre les délégations de l'eau, de l'électricité que font des collectivités territoriales, et des délégations que réalisent les conseils municipaux de communes moyennes, pour la gestion de leur piscine par exemple, les dimensions sont totalement différentes. Pourtant la loi s'applique de la même façon aux uns comme aux autres.

Concernant les grands problèmes de l'eau et de l'électricité, les 36 000 maires de France sont en quelque sorte, désarmés face aux « monstres » économiques. Être l'interlocuteur d'EDF n'est pas une tâche facile, même si de grands progrès ont été réalisés depuis les quinze dernières années et qu'il existe aujourd'hui un vrai partenariat entre les collectivités locales et EDF.

Concernant le domaine de l'eau et plus précisément la question de son prix, on peut rapporter la chose suivante : lorsqu'on parle du prix de l'eau, c'est comme si on parlait du prix de l'essence. Les pétroliers sont-ils responsables du prix du carburant ? Dans ma commune, le prix de l'eau doit

être l'un des plus élevés de la région Ile-de-France car elle ne bénéficie pas d'un développement économique très fort. Dans un mètre cube d'eau facturé 23 francs, le prix du service de l'eau s'élève à 8 francs. L'écart de prix constaté se justifie par l'accumulation de plusieurs taxes : la TVA, les prélèvements faits par la commune pour assurer le développement du réseau d'assainissement, les prélèvements effectués pour l'entretien du réseau d'assainissement, les taxes et la TVA sur les taxes. Ainsi, on peut dire que l'on met dans l'âme des délégataires, les péchés du délégrant.

Il ne s'agit pas de savoir si on peut améliorer l'outil dont dispose le maire d'une ville de 15 000 habitants, mais plutôt de forger un outil lui permettant d'avoir une autre attitude. Lorsque je parle d'outil, je ne fais pas référence à un régulateur. J'en parlerai plus tard.

Dans la gestion déléguée d'autres équipements que ceux afférents à l'eau et à l'électricité, la question est de savoir s'il faut ajouter un régulateur à certaines « petites » délégations, même si quelques unes d'entre elles ont un poids économique non négligeable.

Je rappelle en effet que la procédure de passation d'une délégation de service public comporte 13 étapes. Par la suite, quand le contrat a été signé, le conseil municipal et le maire sont soumis à 7 contrôles :

- *cinq contrôles administratifs comprenant :*
 - deux contrôles de légalité du préfet à raison des deux délibérations du conseil municipal,
 - le contrôle de la Chambre régionale des comptes,
 - le contrôle du trésorier payeur général,
 - le contrôle de la Mission interministérielle d'enquête,
- *le contrôle du Conseil de la concurrence*
- *deux contrôles juridictionnels (juge administratif et pénal)*

Or, si on additionne ces différentes phases – 20 au total – on peut se demander si tout cet arsenal administrativo-juridique ne suffit pas pour assurer le contrôle des délégations de service public. Est-ce qu'en rajoutant une 21^e phase de contrôle, par l'introduction d'une instance de régulation, on résoudra effectivement les difficultés ?

Je mets le point d'interrogation et je me garde bien d'apporter une réponse immédiatement.

Le problème se pose de la façon suivante : je suis le maire d'une commune où tous les administrés considèrent que je suis responsable de tout, y compris ce qui ne relève pas de ma compétence. Ainsi, lorsque je délègue un équipement, cette délégation est totalement transparente. Lorsque, par ailleurs, on parle du prix de l'eau, on ne parle pas du prix de l'eau de la compagnie des eaux, mais du prix pratiqué par la ville. On en tire immédiatement des conséquences sur les qualités de gestionnaire du maire : « le maire de telle ville est plus mauvais que celui de telle autre parce qu'il fait payer plus cher ».

Je monte actuellement une délégation de service public pour une piscine en fin de reconstruction. Lorsque la procédure sera achevée, celle-ci sera totalement « étanche » pour l'administré. Or lorsqu'il sera à la piscine, l'administré sera toujours à la piscine municipale et s'il arrive que l'eau soit trop chaude ou trop froide, ce sera de la faute du maire et non du concessionnaire ou du fermier en l'occurrence.

Question : si on met en place un régulateur, assurera-t-il la permanence pour recevoir les baigneurs mécontents ?

Le problème, vous l'avez ébauché, est un problème de légitimité. Vous avez dit que la régie était pire que la gestion déléguée. C'est une vraie question. Est-ce que la gestion déléguée n'est pas pire qu'autre chose encore ? Faut-il aller vers une gestion qui sera de moindre qualité, mais qui sera une gestion de caractère démocratique ? Les constitutions, depuis 1789, ont défini le souverain comme étant un seul et même corps : le peuple.

Je veux bien admettre l'existence d'un régulateur mais à condition qu'il soit élu par le peuple et qu'il rende compte au peuple. Je crois que le problème de la légitimité est aujourd'hui l'une des préoccupations essentielles de la réflexion.

On peut mettre en place des systèmes parfaits intellectuellement, mais veut-on mettre en place un système parfait qui échappe au contrôle du peuple ou veut-on laisser améliorer un système imparfait mais qui soit sous un contrôle démocratique ?

le Professeur Jean-Bernard Auby

*Directeur-adjoint de l'Institut de droit européen
et de droit comparé à l'Université d'Oxford*

Je ferai deux séries d'observations. Les premières seront comparatives et les secondes tourneront autour de la question suivante : dans quelle mesure la régulation des services publics locaux pose-t-elle des problèmes particuliers, différents de ceux que soulève la régulation des services publics nationaux ?

1 - QUELQUES INDICATIONS CONCERNANT L'ORGANISATION, EN GRANDE-BRETAGNE, DE LA RÉGULATION DES SERVICES PUBLICS, ET NOTAMMENT DE LA DISTRIBUTION D'EAU

1. Sur la régulation en général

Un certain nombre de privatisations ont été opérées pour les grandes Utilities, et des agences de régulation ont été mises en place. Elles présentent des caractéristiques communes :

1.1 Le régulateur est une personne unique (et non une commission), qui dispose en pratique, de très larges pouvoirs discrétionnaires.

1.2. Le fonctionnement des agences de régulation anglaises fait très peu de place à des procédures formalisées.

1.3. Pour le moment, le juge intervient rarement dans la régulation car les décisions des organes de régulation font peu l'objet de recours juridictionnels.

Cela dit, à propos de ces organes de régulation, toutes sortes de questions sont aujourd'hui posées.

Si de façon générale, leur fonctionnement est jugé satisfaisant – au point que le gouvernement travailliste ne l'a pas remis en cause dans sa globalité – certains observateurs font apparaître les traits caractéristiques suivants :

- Les objectifs de la régulation sont toujours complexes, voire incertains.
- Les procédures sont de façon générale relativement peu concertées.
- L'absence de contrôle politique sur les régulateurs commence à être critiquée également.
- Le défaut du contrôle juridictionnel l'est aussi. Notons toutefois que cette lacune commence à se combler car les premiers cas jugés par la Chambre des Lords sont apparus très récemment (en 1999).

2. Sur la régulation dans le secteur de l'eau

Historiquement, le secteur de l'eau était entièrement géré par les collectivités locales, en régie locale. En 1973, ce service a été placé sous l'autorité d'organes d'Etat, avant que n'intervienne la privatisation.

Depuis, le système repose sur des licences régionales accordées à un certain nombre d'entreprises (une vingtaine assure la distribution de l'eau, parfois aussi l'assainissement).

La régulation de l'activité de distribution d'eau est, comme en France, très complexe. Cette activité est en effet placée sous le contrôle d'une Inspection de l'eau, d'Agences concernant l'environnement, des autorités ordinaires de la concurrence qui interviennent notamment en ce qui concerne les concentrations d'entreprises, et enfin d'un régulateur de l'eau qui est une autorité individuelle, conformément à ce qui a été indiqué ci-avant.

Ce régulateur opère un quadruple contrôle :

2.1. Il exerce d'abord un contrôle sur les prix, et c'est la fonction essentielle. Il a pour tâche de réviser tous les cinq ans les prix pratiqués par les compagnies. Le système de base, ici, consistait dans l'idée d'ajouter à l'inflation des éléments traduisant les efforts d'investissement qui ont été imposés aux entreprises, notamment par les normes communautaires. Toutefois, le système a évolué, car comme en France, il s'est produit une augmentation importante des prix dans les années 90-95 en Grande-Bretagne. Le régulateur a, tout récemment, imposé des baisses de prix extrêmement importantes.

2.2. Il exerce un contrôle sur la qualité, en concurrence avec les régulateurs environnementaux, dans sa fonction de protection des consommateurs, mais aussi dans sa tâche de régulation de monopoles.

2.3. S'il opère un contrôle de la concurrence assez limité, il exerce toutefois ce type de régulation lors des opérations de fusion d'entreprises ou d'acquisition.

2.4. En ce qui concerne la régulation de type social, il faut savoir que, dans le système britannique, il n'y a pas, à proprement parler, de service universel dans les textes, mais qu'en réalité, la desserte totale ou quasi-totale est assurée à 99 % en ce qui concerne l'eau. Cela ne veut pas dire que le régulateur n'ait aucun rôle en la matière : il a pris des initiatives diverses en matière de déconnexion.

Globalement, le système présente deux défauts visibles :

- il repose sur la non-reconnaissance du caractère local du service, ce qui pose des problèmes de légitimité politique du régulateur ;
- le régulateur voit son action limitée par le fait qu'il est environné d'autres régulateurs. Il ne peut guère, dans ce contexte, encourager la concurrence. Il est tenu de combiner des objectifs variés qui ne sont pas tous des objectifs de nature strictement économique.

II - QUELQUES RÉFLEXIONS SUR LES PROBLÈMES SPÉCIFIQUES QUE POSE LA RÉGULATION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX

Il faut partir de la question : qu'est-ce qu'un service public local au regard des préoccupations de la régulation ?

La réponse est nécessairement relativiste : elle consiste à dire, sur le plan juridique, qu'il s'agit d'un service dans la régulation duquel les autorités locales ont une part importante. Etant entendu qu'elles ne sont jamais les seules autorités de régulation : il y a toujours, la présence de l'Etat, voire de la Communauté européenne, lesquels fixent un certain nombre de normes.

Il n'y a pas de services publics locaux par essence, ou alors il faut se référer à des notions de subsidiarité qui posent elles-mêmes un certain nombre de difficultés.

J'ajoute que des services publics que nous tenons pour locaux ici ne le sont pas nécessairement ailleurs : on l'a vu avec l'exemple de l'eau en Grande-Bretagne.

Il convient également de préciser que les services publics que nous tenons pour locaux le sont plus ou moins : dans le système français, par exemple, la distribution d'eau est traditionnellement un service plus local que la distribution d'électricité, pour laquelle existe un réseau national et une grande entreprise publique nationale.

Comme cela a été suggéré, c'est service par service que la régulation adéquate peut être déterminée. Il n'existe pas de modèle, encore que l'idée, qui a été avancée, selon laquelle les réseaux urbains appelleraient tous des formes analogues de régulation soit une piste intéressante.

Ensuite, je crois qu'il ne faut pas oublier dans la réflexion qu'à partir du moment où l'on tient un service pour local (à partir du moment où il est juridiquement défini comme tel), il y a automatiquement présence dans sa régulation de toutes sortes de mécanismes qui sont des mécanismes de contrôle de l'action publique locale.

A partir du moment où l'on décide qu'un service est local, pèsent sur lui plusieurs contrôles : le contrôle de légalité, celui de la Chambre régionale des comptes, le contrôle du juge administratif, celui du juge pénal...

La configuration de la régulation des services publics locaux est donc par essence fort chargée car elle comporte tous ces éléments qui n'existent pas à l'égard des services publics nationaux.

Par ailleurs, on peut affirmer que la régulation des services publics suppose en outre, un arbitrage particulier entre les besoins locaux et un certain nombre d'autres éléments. Sa physionomie intégrera souvent des préoccupations de péréquation et d'aménagement du territoire : l'action publique locale, en terme de services publics, a en effet ses propres externalités.

Cela dit, à partir du moment où l'on décrète qu'un service public est local, il faut aussi consentir à ce que la collectivité locale soit le lieu principal de sa régulation.

Cela n'est pas nécessairement compatible avec la mise en place, pour un service public local donné, d'un régulateur national (c'est bien ce qui va se mettre en place en matière d'électricité), mais à la condition que l'existence de cette régulation nationale ne vide pas de son contenu le contrôle politique des autorités locales responsables du service.

Je voudrais juste dire une dernière chose qui va rejoindre le débat concernant la régulation de l'eau. Il n'est pas interdit, si l'on s'aperçoit que la régulation d'un service public local ne fonctionne pas bien, de réfléchir aux moyens de mieux armer les collectivités elles-mêmes. Il y a toujours possibilité de mieux faire en matière d'information et d'expertise, quitte à faire en sorte que les collectivités se regroupent pour faire face aux difficultés auxquelles elles sont confrontées. Cela peut éviter dans certains cas d'aller jusqu'à l'extrémité consistant à les placer sous la supervision d'un régulateur national.

Yves Gaudemet

Professeur à l'Université Paris II - Panthéon-Assas

Lorsque le Président Marceau Long m'a demandé de participer à cette table ronde, m'est venu à l'esprit que si on l'avait organisée trente ans auparavant, le thème aurait été : « Le droit des services publics locaux, l'organisation des services publics, la réglementation des services publics locaux ». Il y a donc un élément nouveau : la régulation dont vous avez dit, M. le Président, que c'est une notion beaucoup plus économique que juridique, l'expression d'une fonction d'organisation, de contrainte, de sanction. Je crois qu'il faut aussi s'interroger sur cette notion au plan juridique.

Je ne pense pas qu'on puisse la définir, mais plutôt l'identifier ; et cela à partir de deux paramètres :

- Le premier est que la régulation émane plutôt de ce que nous appelons les autorités administratives indépendantes.
- Le second est que ces autorités administratives indépendantes expriment cette régulation dans des formes qui ne sont pas les formes habituelles de la réglementation.

Si l'on s'accorde sur ces deux éléments d'identification, on peut pousser l'analyse un peu plus loin ; et alors se montrer sceptique.

D'une part, ce type de structure administrative n'est pas nouveau. J'ai retrouvé une note de Maurice Hauriou datant de 1896 où il emploie le

terme d'autorité administrative indépendante pour parler de quelque chose qui, sans doute, est bien loin de notre préoccupation : les jurys d'examen de concours. Puis tous les éléments de l'autorité administrative indépendante sont présents : absence de pouvoir hiérarchique, pas de pouvoir de tutelle, pas de personnalité morale.

D'autre part, ces autorités administratives indépendantes posent fondamentalement un problème de légitimité. La légitimité de la compétence technocratique – pour reprendre le terme qui a été utilisé – peut-elle se substituer à la légitimité organisée par notre Constitution, qui est la légitimité démocratique ? Ce problème de légitimité est aussi un problème de contrôle sur les autorités administratives indépendantes. Et il faut prendre acte de leur développement, des problèmes de coordination de leurs actions, au fur et à mesure qu'elles se multiplient. Il y a des réactions très nettes du Conseil d'Etat, lequel considère qu'on ne peut répartir tout le pouvoir normatif de l'Etat entre les différentes autorités administratives indépendantes et qu'il y a des limites à l'institution.

Il l'a notamment affirmé à propos de l'autorité administrative indépendante prévue en matière de sûreté nucléaire.

Quant à la technique utilisée, celle-ci contribue aussi à caractériser la régulation. Les fonctions exercées vont de la consultation à la décision (je reprends les propos que vous avez utilisés Monsieur le Président). On nous parle en effet d'observations, d'arbitrage (arbitrage de l'Autorité de régulation des télécommunications), de recommandations, de normes simplifiées, de standards, de codes de bonne conduite, sans faire réellement le partage entre la constatation, l'autorité morale, le conseil, la recommandation et la règle de droit. Je ne dis pas que cela ne corresponde pas à une nécessité, je dis que l'exercice, du point de vue juridique, a ses limites et qu'il est nécessaire de savoir si – et c'est le contentieux qui nous le dira – on est en présence d'une règle de droit ou non. Je prends un exemple pour illustrer mon propos, très éloigné des services publics locaux. Je pense à la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Cette autorité administrative indépendante a publié beaucoup plus de

recommandations que de décisions ; nous sommes dans une zone de non-droit, de droit mou, de « *soft law* » comme disent les anglo-saxons. Est-ce que la régulation, ainsi caractérisée, est nécessairement un progrès par rapport à la réglementation ?

Ceci pour conduire, sur un registre un peu caustique, à la question suivante :

Est-ce que la régulation, vocable qui nous vient d'ailleurs mais qui se traduit par réglementation, n'en est pas une forme plus moderne ? Est-ce que au fond, le problème de la régulation ne s'est pas posé dans des contextes où précisément la réglementation n'existait pas ou n'existait plus ? La déréglementation implique une nouvelle régulation.

Jean-Bernard Auby l'a énoncé clairement tout à l'heure : c'est bien dans ce contexte qu'on met en place des mécanismes de régulation.

Alors, je termine sur cette question et peut-être même cette inquiétude : faisons attention au nom de la régulation, à ne pas aller dans un sens qui, je crois, est universellement condamné aujourd'hui, à savoir, trop de droit, trop de réglementations. Les services publics locaux ont toujours existé. Lorsqu'on voit comment était organisée la délégation de services publics locaux il y a cinquante ou soixante ans, on s'aperçoit que le dispositif juridique était beaucoup plus léger. Est-ce que pour autant, l'intérêt général était moins servi, les finances publiques plus menacées. Je n'en sais rien. Posons-nous la question au moment de chanter la régulation. Est-ce qu'elle ne s'ajoute pas à la réglementation ? Et si elle doit la relayer, est-ce nécessairement un progrès du droit ?

Jean-Pierre Tardieu

Directeur délégué au développement Groupe Vivendi

Dans la mesure où des choses excellentes ont été dites auparavant, je laisse de côté une grande partie de ce que je voulais exprimer ce soir, pour m'interroger sur deux points et proposer une prise de position.

Les deux thèmes sur lesquels je souhaiterais revenir – et qui ont par ailleurs déjà été évoqués – me semblent être spécifiques à notre débat. Ils concernent d'une part, la position concurrentielle des services publics locaux et d'autre part, le rôle des collectivités locales.

1^{er} thème : sommes-nous en situation de monopole ?

Je crois que la réponse est claire : il existe, dans la plupart des cas, un monopole – celui de la commune – qui se concrétise par l'existence d'un réseau unique.

En revanche, concernant le mode d'organisation de l'exploitation de ce service, nous sommes bien en situation de concurrence. La collectivité peut décider de gérer directement le service ou de le déléguer, et si elle opte pour la seconde hypothèse, elle devra choisir au terme d'une procédure de mise en concurrence, entre plusieurs opérateurs. Dans la plupart des domaines dont nous parlons, il existe chaque fois plusieurs opérateurs de dimension nationale, présents dans la majorité des départements, auxquels s'ajoutent des opérateurs régionaux et locaux. Nous sommes donc

bien dans un environnement concurrentiel, et dans un univers très différent de celui que l'on a connu lorsqu'il a fallu ouvrir à la concurrence des secteurs issus de monopoles publics nationaux, comme le téléphone et l'électricité.

2^e thème : le rôle des collectivités locales

Le rôle des collectivités locales – comme l'a très justement souligné M. Martinand dans son exposé introductif – est fondamental. Il faut en effet partir de l'idée que l'on respecte leurs prérogatives fondamentales de définition du service, de choix de son mode d'exploitation ; de choix de l'opérateur – qu'il s'agisse de la collectivité elle-même ou d'un opérateur distinct – de décideur en matière d'investissement, leur rôle fondamental de fixation des tarifs et enfin de leur mission de contrôle de l'opérateur.

Soulignons d'ailleurs – comme cela a été dit – que l'opérateur fait l'objet de nombreux contrôles lorsqu'il est délégué, contrairement à la gestion en régie, qui me paraît mériter cependant également un contrôle rigoureux.

• *A partir de ces deux thèmes, que peut-on dire ?*

Je crois que le terme qui est le plus souvent revenu cet après-midi est celui de « légitimité » ou « difficulté de consensus ». On traverse aujourd'hui une crise – je crois qu'il faut le dire – pour toute une série de raisons. La multiplication des textes de lois et donc, l'intervention de divers organismes, tous excellents et incontestables, créent toutefois des éléments de confusion, de langages différents. Nous sommes donc dans une situation difficile et par rapport à cela, la question est de savoir quel est le meilleur chemin. Ma réponse rejoint très largement ce qui a été dit dans l'exposé introductif. Malgré la difficulté de l'exercice, et à condition de tenir compte des spécificités qui ont été décrites auparavant, l'idée d'un organe de régulation, adapté au contexte particulier de ces services publics locaux, est probablement aujourd'hui une bonne voie.

Faut-il qu'il y ait un seul organisme pour l'ensemble des services ou qu'il y en ait un dans chaque secteur d'activité ? C'est un débat ouvert. Je n'ai

pas d'opinion arrêtée à ce jour. En tout état de cause, l'idée d'une « *Sunshine Regulation* », et tout ce qui a été dit en matière de modèle, d'ouverture, de référence, d'expertise apportée à chacun des acteurs (les collectivités locales, l'Etat, dans ses différentes tâches, mais aussi les consommateurs), peuvent être de nature à reconstituer ce socle de légitimité, de consensus, qui me paraît aujourd'hui faire défaut.

Je voudrais souligner que, si les mots de transparence et de concurrence sont les mots clés de toute une série de dispositions législatives (et des progrès incontestables ont été réalisés en ce domaine au cours des cinq dernières années), il me semble qu'il faut les compléter par un troisième mot qui est celui de « permanence » du service public. Rien ne se fait en effet dans ces métiers, sans la durée, sans les notions de continuité et d'engagement durable. A cet égard, et cela a été souligné auparavant, le climat d'insécurité juridique, trop souvent rencontré aujourd'hui, va à l'encontre de ces objectifs, de ces ambitions. Il faut donc retrouver les chemins de la permanence du service public dans l'indispensable contrat de confiance entre les différents acteurs.

Bernard Guirkinger

Directeur général adjoint, Lyonnaise des Eaux

Je voudrais développer deux ou trois points. Le premier se rapporte au consommateur qui, de notre point de vue, est un des acteurs de la régulation. En effet, si on parle de régulation, il convient nécessairement de prendre en compte ses aspirations. Je suis effectivement très frappé par les préoccupations des consommateurs, lesquelles sont d'abord la qualité de l'eau, puis le prix. On trouve même 43 % de Français, prêts à payer davantage pour avoir une eau de meilleure qualité. Par ailleurs, dans le domaine de l'environnement, 70 % d'entre eux privilégient la protection de l'environnement par rapport au développement économique. C'est une évolution de tendance absolument spectaculaire, et plus de la moitié sont prêts à payer plus pour protéger l'environnement. Cela rejoint quelque chose qui a déjà été dit. En effet, un des aspects importants de la régulation réside dans la définition d'un indicateur, permettant de comparer les choses de façon rationnelle. Il doit s'agir d'indicateurs prenant en compte les préoccupations des français. Je crois qu'au delà de l'intérêt statistique qui a déjà été souligné par plusieurs orateurs, il convient de rationaliser un débat sans lequel aucun progrès n'est possible. Je suis persuadé que s'il existait un observatoire capable de mettre en place des indicateurs peu nombreux mais efficaces, on parviendrait à appliquer au service public – je pense particulièrement à l'eau – un cercle vertueux fondé sur une obligation de résultat et non une obligation de

moyens, et ce à l'ensemble des services d'eau, qu'ils soient en régie ou en délégation.

Et puis, on connaît tous l'intérêt du « *benchmarking* » pour l'avoir pratiqué à l'intérieur des entreprises. A partir du moment où l'on est capable de comparer les choses de façon rationnelle, « ceux qui sont un peu moins bons, sont naturellement poussés à rattraper les meilleurs de la classe ». Je vois ici beaucoup d'avantages en essayant de distinguer ce qui est l'organisation des choses et les objectifs poursuivis.

S'agissant du second point, je voudrais, sans le développer, souligner qu'il n'existe pas de régulation dans l'absolu. Une régulation doit avoir une finalité, définie par les pouvoirs publics. Il faut en effet savoir quel est l'objectif poursuivi : M. Auby a parfaitement développé ceux qui ont été assignés au régulateur anglais et qui comportent plusieurs facettes. Les anglais, même si certains aspects de leur régulation sont critiquables, ont mis au point des indicateurs de qualité de service, qui permettent de comparer les services eaux et assainissement entre eux.

Enfin, le dernier point est le témoignage d'un praticien de la négociation.

J'ai en effet négocié beaucoup de contrats avec des collectivités locales. Durant cinq années passées en Alsace, j'en ai négocié avec des petites communes de 200, 300 ou 1000 habitants, puis d'autres en région parisienne. Aussi, en écoutant tout à l'heure ce qui a été dit – même si les propos ont été immédiatement modérés – il a été fait référence à des leaders mondiaux, des monstres économiques et M. Martinand a parlé d'asymétrie. Je peux vous assurer que lorsqu'on est sur le terrain et le représentant d'une entreprise, leader mondial dans son domaine, on ne se pose pas en position de force face à un élu local. Pendant les cinq ans que j'ai passés en Alsace, j'avais des objectifs – naturellement de croissance – et j'ai essayé de me mettre au service de l'élu, de trouver des solutions pour négocier de nouveaux contrats. Je souligne aussi que nous poursuivons un objectif très fort de renouvellement lorsque le contrat arrive à échéance, dans la mesure où un renouvellement recèle d'importants enjeux socio-économiques.

Par conséquent, « on se sent tout petit » par rapport aux pouvoirs locaux. Je trouve cela très motivant car cela nous a permis de développer un savoir-faire, une efficacité qui nous a permis de proposer nos services ailleurs. Je pense que ce que M. Lorrain a dit sur l'auto-régulation par la réputation, est très important. Il est vrai que lorsqu'on gère un service des eaux, on ne peut pas se permettre de déplaire à l'élu local, aux consommateurs. Je vous assure que ce phénomène d'auto-régulation est très puissant.

DÉBATS

Question de M. Gérard Grégoire (Maire adjoint de Gonesse)

Ne pensez-vous pas que le principal facteur de régulation est un facteur de conviction, d'éducation et de prévention. Dans la réglementation actuelle si on prend le cas de l'eau, chaque conseil municipal est tenu d'établir une fois par an le bilan du prix et de la qualité de l'eau dans sa commune. J'habite un département comprenant 180 communes et où, pratiquement, seules cinq d'entre elles en ont délibéré. Il y a donc un effort considérable à faire pour inciter, par le jeu démocratique, que les phénomènes de régulation s'examinent au sein des organismes responsables, en l'occurrence, les conseils municipaux.

Ne pensez-vous pas qu'il y aurait là beaucoup à faire plutôt que de créer de nouveaux organismes technocratiques ? Un gros effort d'éducation doit être réalisé à l'égard de ceux qui ont la responsabilité des décisions – à savoir le conseil municipal – pour que ce dernier puisse avoir les moyens de corriger les disparités constatées d'une commune à l'autre.

Réponse de M. Michel Teulet

Vous dites – et c'est vrai –, qu'il y a peu de communes qui présentent le rapport annuel obligatoire. Nous sommes effectivement en présence d'un problème de disparité entre communes. Dans la présentation d'un rapport sur l'eau, il y a deux solutions. La première est l'hypothèse où le conces-

sionnaire fournit son rapport au maire qui le transmet ensuite au conseil municipal. La seconde est celle où vous essayez de lui donner une valeur ajoutée.

Il faut penser que la majorité des villes de France sont des petites communes qui ne sont pas dotées de services techniques. Par conséquent, beaucoup de maires ne s'estiment pas capables d'aborder ce problème au sein de leur conseil municipal. En réalité, les villes qui présentent le rapport annuel sont d'une certaine taille et disposent de services qualifiés pour étudier les éléments donnés par le concessionnaire, afin de les mettre en forme et d'en tirer des ratios.

Le deuxième point est relatif à l'augmentation du prix de l'eau par l'accumulation de taxes. C'est vrai – je le disais tout à l'heure dans mes propos introductifs –, le service de l'eau représente notamment dans ma commune, 35 à 37 % du prix du mètre cube, payé par l'usager. A la lecture de votre facture d'eau, vous vous apercevrez qu'une dizaine d'organismes effectuent des prélèvements. A ces taxes elles-mêmes, s'ajoutent la TVA, la taxe sur la taxe !

La troisième observation est la suivante. J'ai été frappé par le fait que nous avons essentiellement parlé du prix de l'eau. Mais s'est-on posé la question du prix de l'électricité, du téléphone ? Il faut souligner que lorsque les délégataires sont des établissements publics, ils ne sont pas autant mis sous surveillance que les partenaires privés. Je crois que ce point ne doit pas être perdu de vue.

De la part de deux intervenants, j'ai entendu parler de régulateur indépendant. Je me pose toujours la question suivante : une indépendance par rapport à quoi et par rapport à qui ?

Cela signifie-t-il qu'un maire n'est pas indépendant ? De toute évidence, il ne l'est pas car il remet son mandat en jeu tous les six ans devant ses électeurs.

Je suis frappé par la distinction qui existe entre un maire et un technocrate – entendu non pas dans un sens péjoratif, car j'en suis un moi même –.

Vous savez que les écoles primaires, les collèges et les lycées dépendent d'autorités différentes. Lorsque l'on construit dans une commune, une école primaire, le maire réalise un zonage pour y affecter les enfants en fonction de leur lieu de résidence. Quand il s'agit de collèges ou de lycées, c'est l'inspecteur d'académie ou le rectorat qui en a la charge. Dans ma commune, nous sommes actuellement sur le point de terminer la construction d'un nouveau collège. Il faut par conséquent revoir le zonage « en concertation » avec les parents. Quand je dois réaliser cet exercice pour une école primaire, je suis obligé, concrètement, d'établir une concertation rue par rue, numéro par numéro sur l'ensemble du territoire communal. Afin d'illustrer mon propos, je vous rapporte le fait suivant : lors d'une réunion tenue au sein de ma mairie, en présence de l'inspecteur d'académie, celui-ci a clairement rappelé aux parents d'élèves mécontents qu'il n'était pas tenu de rendre compte, ni de recueillir leurs avis. La loi lui donne en effet compétence pour définir le découpage de la ville et non pas pour organiser une concertation préalable. J'ai fait part à M. l'inspecteur du fait que si je tenais ce langage, mes électeurs me désavoueraient lors de la prochaine élection municipale.

Il faut avoir présent à l'esprit que le régulateur, contrairement au maire, pourra ainsi tenir un discours différent du mien aux usagers.

Question du Professeur Rémy Pud'homme

Une assez belle unanimité est finalement née du débat : c'est l'idée que notre système de régulation fonctionne assez bien. Je ne suis pas d'accord avec cette façon de voir les choses notamment lorsque je pense à deux évolutions qui me paraissent caractériser notre société, et qui me conduisent à m'interroger sur la qualité de notre système.

La première évolution qui m'apparaît avérée, c'est que la connaissance technique a changé de camp depuis les quinze-vingt dernières années. Si elle était du côté du public, elle est en effet aujourd'hui dans le privé. Est-ce que ce changement radical ne jette pas la lumière – inquiétante – sur la pérennité du système actuel ?

La seconde évolution quant à elle non avérée mais potentiellement inquiétante, c'est l'affaiblissement des collectivités locales en France. Ce qui s'est produit en Grande-Bretagne doit inciter à la réflexion. Il y a quarante ans, les collectivités locales anglaises étaient beaucoup plus fortes que les collectivités locales françaises. En vérité, la Grande-Bretagne a été la mère de l'autonomie locale. En vingt cinq ans, grâce en particulier à Mme Thatcher, les collectivités locales sont affaiblies au point de bientôt disparaître, ce qui explique le fait que l'on ne s'appuie plus sur elles en Grande-Bretagne. Or, que veut-on en France ? On constate une multiplication des niveaux de gouvernement et on s'apprête à en créer d'autres. On crée des institutions qui ne sont pas élues au suffrage universel direct, des autorités organisatrices qui votent des impôts et qui sont composées de personnes, là encore non issues d'un scrutin démocratique. Enfin, on a retiré aux communes la moitié des contrôles de la taxe professionnelle, et on s'apprête à leur retirer la moitié de la taxe d'habitation. Je vois là une dérive qui ne peut que conduire à un affaiblissement des collectivités locales. Aussi, les mécanismes sur lesquels vous insistez me paraissent fragiles. Ne faut-il pas essayer de prendre ceci en considération lorsqu'on s'interroge sur la pertinence ou la non pertinence des autorités de régulation ?

Réponse de M. Dominique Lorrain

Je reconnais qu'il se produit actuellement beaucoup d'événements. Mais, concernant la décentralisation, je nuancerais toutefois vos propos. J'analyse plutôt la situation des collectivités locales comme celle d'une crise de maturité. Je crois que dans une France essentiellement urbaine (80% de la population vit dans 220 territoires), le système des 36 000 communes pose des problèmes de pilotage des grandes métropoles. Même si nous assumons difficilement notre héritage politique, je pense que l'on s'oriente vers des formes démocratiques de pilotage d'agglomération, élues au suffrage universel direct.

Je crois par ailleurs que vous posez une vraie question concernant le transfert du savoir technique du pôle public au pôle privé. Je pense en effet que cette question pose des problèmes aux entreprises. Jusqu'à présent, les firmes privées françaises étaient présentées comme des organisa-

tions animées par des préoccupations de rentabilité, de développement de parts de marchés ...

Ce que dit M. Prud'homme, c'est qu'il y a un changement de nature. Les firmes incorporent dans leurs compétences, des éléments qui relevaient auparavant de la puissance publique. Dans notre langage socio-économique, nous relevons que les firmes sont passées de la famille des organisations à celles de institutions et qu'ainsi, elles incorporent des éléments de puissance publique. C'est là une vraie mutation à l'origine de débats.

Si l'opinion publique continue à lire les firmes comme des organisations, alors qu'elles ont changé de nature, il risque de se produire un effet boomerang où l'on reprochera aux entreprises de « trop » faire de recherche, d'étendre leur domaine de compétence là où il était l'apanage de l'Etat. C'est une vraie question. Je pense que les événements qui se sont produits au début des années 90, dans le domaine de l'aménagement urbain sont un bon exemple d'un dépassement de rôle. Il y a eu un effet de retour et l'explosion en fut d'autant plus grande. Tout a été critiqué ; le pouvoir très grand des firmes ; les relations d'amitié avec les élus ; les méthodes de sélection ; voire la corruption.

Il est donc important que le secteur public conserve son rôle de définition des règles de l'action : des règles publiques et légitimes.

Réponse de M. Jean-Pierre Tardieu

Je crois que la remarque de M. Prud'homme est importante et je souhaiterais préciser à titre d'observation la chose suivante : pendant des dizaines d'années, nous avons fonctionné dans un système où l'Etat encadrait de très près les collectivités locales : cela s'appelait la tutelle du préfet. Le rôle très présent de certaines administrations techniques d'Etat dans les départements et celui de la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur en étaient des éléments. Tout ceci s'est largement estompé avec le grand mouvement de la décentralisation et n'a pas été suffisamment contrebalancé. Il faut aujourd'hui apporter des solutions nouvelles et appropriées.

Réponse de M. Bernard Guirkinger à la question de l'affaiblissement technique des pouvoirs publics

Je voudrais faire un commentaire – qui n'est pas une réponse – au sujet de votre remarque suivant laquelle, jusqu'à présent, les entreprises privées ne se sont pas préoccupées des questions techniques. Or, celle-ci m'interpelle dans la mesure où dans une entreprise comme la nôtre, notre fierté a été de développer depuis 20 ans, des programmes de recherche ambitieux avec des efforts financiers importants. De plus, on considère qu'il s'agit d'un facteur de compétitivité tant sur le plan national qu'international. Nous sommes convaincus que cet effort de recherche a contribué à améliorer la qualité de l'eau. Je suis donc surpris par cette remarque, et celle-ci m'interpelle d'autant plus que dans le débat actuel sur le prix de l'eau, ces efforts sont considérés comme indispensables pour répondre à l'accomplissement de notre mission de service public et à l'attente des consommateurs. Or, face à nous, il existe des entreprises concurrentes de taille plus modestes et qui ne fournissent pas cet effort de recherche.

J'ai aussi noté tout à l'heure une remarque de M. Martinand sur un point important. Il est vrai que cette recherche était plus concentrée sur certains aspects que sur d'autres. Le sujet évoqué par M. Martinand est extrêmement intéressant. A-t-on atteint l'optimum en terme de dimensionnement de réseaux ? Cette question a très peu été travaillée collectivement.

Intervention de M. Pierre Léon-Dufour (Directeur général adjoint Groupe GTM)

Je voudrais sortir de l'eau pour m'intéresser au domaine de l'infrastructure. M. Prud'homme a parlé de transfert de compétences. Il est exact que ce transfert existe. Cela fait déjà vingt ans que les entreprises ont acquis des capacités d'innovation en matière d'infrastructure (telles que la construction de ponts, la réalisation de centrales, etc..) et c'est précisément ce qu'attendent de nous les pays étrangers, et notamment les pays émergents. La plupart des Etats qui développent ce genre d'équipements sous la forme de concessions ou de BOT (Build Operate and Transfer), attendent qu'on leur apporte des compétences

techniques, des capacités d'innovation qui ne sont plus dans l'administration française. Si les entreprises françaises n'avaient pas acquis cette capacité d'innovation, elles ne pourraient pas être présentes comme elles le sont aujourd'hui, dans les marchés internationaux.

C'est important et cela justifie le transfert dont il a été question. Comme me disait un de mes directeurs il y a quelques années, les ingénieurs des Ponts avaient, au début du siècle, de telles connaissances qu'ils pouvaient tout construire. Aujourd'hui, il y a beaucoup de savoir-faire dans les entreprises que n'ont plus les ingénieurs des Ponts. Nous avons en effet construit dans les entreprises en capitalisant nos connaissances dans des dizaines de pays. En conséquence, nous avons acquis des capacités de développement technique plus fortes que l'administration, qui pour sa part, est restée dans l'hexagone.

Réponse de M. Claude Martinand

Je connais la question car j'ai tout de même été de ceux qui ont construit de grands ponts. Il faut dire que le ministère des travaux publics – pour employer le terme du XIX^e siècle – disposait effectivement d'une compétence technique qui datait du XVIII^e, à savoir, celle de l'École Nationale des Ponts et Chaussées. Dans les autres secteurs, il n'y avait pas de compétences particulières : la Direction générale des collectivités locales n'a jamais eu de véritables services techniques et n'a jamais impulsé de programmes de recherche. La situation du ministère des travaux publics était exceptionnelle car dans la tradition anglo-saxonne, seul l'ingénieur civil était compétent en matière technique. Constaté qu'il y a un affaissement complet de la technicité de l'administration est un fait. Toutefois, il faut s'interroger sur le fait de savoir si ce n'est pas la situation antérieure qui était exceptionnelle. Elle était en effet déjà constatée dans les services urbains. Concernant ces derniers, on peut relever qu'il existe aujourd'hui un embryon de service d'expertise, le CERTU, (Centre d'études des réseaux, des transports, de l'urbanisme et des constructions publiques) qui réalise des statistiques pour les transports urbains.

J'ai essayé, lorsque j'étais directeur des affaires économiques et internationales

du ministère de l'équipement, de procéder de la même façon pour les autres secteurs, mais nous n'avons récupéré que quelques chiffres des syndicats professionnels.

Ce n'est pas de donner le prix de l'eau qui fait l'analyse économique d'un secteur. Il y a d'autres éléments à prendre en compte : la marge, la formation des coûts, les investissements : où trouve-t-on tous ces éléments ? Où les produit-on ?

Dans le rapport annuel du conseil municipal, il est inutile de donner le prix de l'eau si l'on est pas capable de l'inscrire dans une perspective pluriannuelle, et de le comparer à celui d'autres communes similaires. Ne parlons pas de régulateur – je n'utilise jamais ce terme, mais plutôt celui de régulation – et je ne l'utilise pas au sens d'autorité administrative indépendante de régulation.

Question de M. André Delion (Rapporteur à la Cour des comptes)

Je voudrais dire un mot à propos de ce qui a été évoqué tout à l'heure : la légitimité de l'organe de régulation. Je pense que l'autorité de régulation n'a de légitimité que dans les secteurs qui ont été dérégulés. Pourquoi a-t-on institué une autorité de régulation en matière de télécommunications ? Parce qu'avant la loi de 1996, la régulation était faite par les Postes et Télécommunications et, ensuite par France Télécom. En d'autres termes, l'exploitant des réseaux se régulaît lui-même. Dès l'instant où l'on a ouvert le secteur à la concurrence, il a fallu sans doute, réguler. Je soumets ainsi mon point de vue à l'assistance.

Réponse de M. Claude Martinand

Vous n'avez pas tort de dire que l'on éprouve le besoin, dans un contexte, y compris international d'ouverture à la concurrence, de non discrimination des nouveaux entrants, de subventions croisées, d'un régulateur au sens anglo-saxon. Toutefois, dans le domaine des services urbains, cette question n'apparaît pas avérée. N'utilisons pas le terme de régulation : le conseil économique et social fait d'ailleurs usage de la notion de

« maîtrise » de services publics locaux. Cette question pose en effet autant de problèmes technico-économiques, socio-culturels, que des problèmes de concurrence. La question est très large.

Intervention de M. Nicolas Garnier (AMORCE)

Je voulais rebondir sur le terme même de régulation. Je crains en effet qu'il ne nuise à l'adjectif. Il y a une dérive à partir du problème anglais, très spécifique, des monopoles publics nationaux aux monopoles privés locaux. Dans ce contexte, il a fallu créer des organes de régulation.

En France, il ne faut pas mélanger les autorités administratives indépendantes, qui servent à suivre de grands problèmes de société comme le fait la Commission nationale de l'informatique et des libertés, et celles qui ont pour objet de réguler au sens économique des grands marchés, comme le fait la Commission des opérations de bourse. Enfin, il en existe une troisième qui procède d'un besoin de régulation au sens économique au niveau national, telle que l'Autorité de régulation des télécommunications.

Le dernier problème concerne la question de l'opportunité de la création d'une autorité de régulation pour chacun des services publics locaux. On a beaucoup parlé de l'eau, mais il en existe beaucoup d'autres tels que les ports de plaisance, les transports ...

Vous avez cité le CERTU, ce dernier comporte la forme embryonnaire d'un organisme d'expertise, de documentation. Mais ne parlons plus de régulation, parlons d'expertise et de diffusion des données.

Intervention de M. Marc Deby (Directeur de l'Institut national de la consommation)

J'approuve tout à fait ce que vient de dire Monsieur le Conseiller-Maître. Ce qui est souhaitable – M. Guirkinger l'a dit – c'est que l'on puisse disposer de la formule consumériste de base qui manque au fonctionnement de l'économie française : le « benchmarking » ou essai comparatif. C'est vraiment la méthode qui permet d'établir des comparaisons fiables, notamment au niveau des prix. Je voulais d'ailleurs vous remercier M. Guirkinger, d'avoir si bien exposé ce problème.

En revanche, j'ai une critique à vous formuler sur le point suivant : vous avez « osé » dire que le consommateur est aujourd'hui tout à fait disposé à payer davantage pour bénéficier d'une eau de meilleure qualité, et qu'en conséquence nous devons faire les recherches et les investissements supplémentaires pour lui donner satisfaction. Or, est-ce que le consommateur veut vraiment payer le prix de la qualité ? Je voudrais vous dire que ce type de raisonnement n'est pas recevable du point de vue des consommateurs. Et la même réponse nous est faite au sujet des organismes génétiquement modifiés. Une filière sur cette question sera créée si les consommateurs sont prêts à en payer le prix. Dans l'affaire du veau aux hormones, celui-ci est largement intégré dans le prix !

Je voudrais simplement vous préciser que dans le prix, qui du reste a beaucoup augmenté, la qualité du service est, de mon point de vue, largement intégrée.

**Intervention de M. Xavier Bezançon (Délégué général adjoint
Entreprises Générales de France. BTP)**

Les premières concessions d'eau ont été réalisées en 1777 et à des « prix raisonnables pour les petits ménages ». L'histoire ne nous dit cependant pas quel en était le prix. Je remercie Dominique Lorrain de nous avoir donné le prix moyen de l'eau en France que je ne connaissais pas. J'ai écrit beaucoup d'ouvrages sur ces questions là et je découvre que le plus grave, c'est que la régulation, c'est l'information.

On ne dispose pas d'information sur tous ces domaines à l'exception de celles fournies par l'Institut de la Gestion Déléguée qui fait un travail remarquable . Aussi, est-ce que le dernier travail de l'administration ne devrait pas être de nous donner de l'information ?

Est-ce que le débat qui part aujourd'hui du prix de l'eau ne serait pas une nouvelle illustration de la tendance incorrigible des Français à plus de réglementation. On voit en effet que ceux qui aujourd'hui sont favorables à la régulation, sont les mêmes que ceux qui demandent plus de réglementation. Nous sommes toujours dans le même cas de figure : il y a, à l'origine, une situation locale qui présente un caractère sulfureux, en raison de la suspicion

à l'égard des profits et de l'argent privé. L'opinion publique fait un amalgame et se retourne contre l'État dont on attend qu'il donne une réponse politique. Celle-ci se traduit sous la forme d'une loi qui donne plus de réglementation. A titre provocateur, je souhaiterais rappeler un exemple qui est celui du débat qui a eu lieu au début des années quatre-vingt-dix, autour de la corruption. Il me semble que la loi Sapin a eu des effets extrêmement limités en comparaison des trois phénomènes qui ont joué d'autant plus. Le premier est celui qui a marqué la fin de l'auto-censure des juges, le second réside dans le fait que de nombreux élus ont été sanctionnés, et enfin le troisième est l'adoption de codes d'éthiques par les prestataires et leur mise en application.

Je pense que c'est une illustration du fait que l'on peut arriver à une régulation beaucoup plus forte en utilisant des stabilisateurs naturels plutôt que de faire appel à la réglementation. En toile de fond, il y a bien une incapacité du monde politique, pris collectivement, à faire comprendre aux français, qu'un certain mode de régulation peut fonctionner de façon naturelle.

Question de M.Thierry Chambolle (Directeur délégué Suez-Lyonnais des Eaux)

Je souhaiterais rajouter un mot en prolongement de ce qui a été dit sur les compétences techniques. Je me demande s'il n'y a pas une timidité des collectivités locales à s'organiser entre elles pour acquérir des compétences, faire les surveillances, tenir des séries statistiques.

Pourquoi l'État – et non les collectivités locales – devrait en assumer la charge exclusive ?

Je trouve que les collectivités locales devraient siéger dans des organismes de recherche, du type CEMAGREF, qui travaillent sur les services publics locaux. Je pense qu'il y a une certaine timidité collective des collectivités, qui est sans doute un reliquat de l'organisation française, étatique, centralisée.

Réponse de M. Claude Martinand

Je suis tout à fait contre le harcèlement textuel (comme le disait un président de syndicat des eaux de banlieue). L'expérience du Centre

national de la fonction publique territoriale n'a pas rencontré un franc succès. Au contraire, il a créé des tensions entre les collectivités locales dans la mise en place de leur coopération. Les allemands procèdent différemment. Les vingt ou trente plus grandes villes se réunissent au sein d'un Institut sur l'urbanisme au sein duquel deux cents personnes assurent la continuité du fonctionnement. Les collectivités n'ont pas recours à l'Etat fédéral pour réaliser cette coopération. Je souhaiterais que cela fonctionne aussi en France. Mais, lorsque l'on a créé l'Institut de génie urbain de Lyon, la cotisation annuelle – 50 000 F – a été jugée excessive par les collectivités.

Réponse de M. Michel Teulet

Je souhaiterais faire une observation. Je suis frappé par la réaction des élus face à ce genre de regroupement ; je fais ici référence à un grand syndicat parisien dans le domaine de l'électricité. Cet organisme n'apparaît pas aux élus comme étant représentatif mais comme un organisme situé entre Electricité de France et les élus, auxquels ils adhèrent parce que cela est nécessaire, et duquel ils reçoivent un certain nombre d'indications. La superstructure de l'Etat occulte complètement le pouvoir réel au profit d'une technostrucure. Plus l'organisme sera grand, plus la technostrucure sera importante, et plus le pouvoir démocratique disparaîtra.

Conclusion de M. Claude Martinand

Je conclus en rappelant simplement que le terme de régulation n'est pas satisfaisant pour les raisons que j'ai évoquées auparavant. Le Conseil économique et social a par ailleurs déjà entériné sous un vocable différent cette notion par l'utilisation des termes de « maîtrise » ou de « gouvernance ».

Par ailleurs, il serait plus conforme aux principes de la libre administration des collectivités territoriales et au concept de la légitimité démocratique, de créer, non pas une autorité administrative indépendante, mais une autorité morale telle qu'une « *Sunshine Regulation* », à laquelle j'ai

fait allusion dans mes propositions. Il faut cependant admettre que dans cette perspective, les moyens de sa mise en œuvre font défaut. En effet, les expertises économiques et techniques, ainsi que la circulation et la capitalisation de l'information qui lui seraient nécessaires ne sont pas suffisamment développées.

ANNEXES

L'ENVIRONNEMENT PUBLIC

par Claude Martinand

L'eau est une ressource naturelle vitale, aux caractéristiques physico-chimiques et biologiques complexes. Le cycle de l'eau met en œuvre ces caractéristiques à travers des flux et des stocks, permettant de disposer, en un lieu et à un instant donnés, d'une ressource en quantité et en qualité plus ou moins adaptée aux besoins de diverses natures. Le stockage, le transport et le traitement de l'eau permettent d'ajuster les ressources et les besoins dans l'espace et dans le temps moyennant des aménagements ou investissements coûteux généralement assortis d'une gestion souvent délicate.

Les usages de l'eau se sont eux-mêmes diversifiés au fur et à mesure du développement économique et social : eau potable, irrigation et drainage, navigation, production d'énergie (moulin, hydroélectricité), eau industrielle, protection contre les crues, plans d'eau à vocation de loisirs (tourisme, sport...), protection de l'environnement. Ces usages sont souvent concurrents, voire conflictuels, mais peuvent être rendus compatibles et complémentaires moyennant des règles techniques, juridiques, économiques de bonne gestion et des aménagements le plus souvent à vocation multiple.

Cette gestion rationnelle de l'eau implique de multiples acteurs privés et publics en charge d'intérêts territoriaux ou sectoriels différents, souvent

contradictoires, toujours interdépendants, qu'il convient de concilier. Cette interdépendance appelle de la part de tous une coopération multiforme qui, dans chaque pays, a pris des voies originales en fonction des conditions géographiques et historiques, comme de la culture, des traditions et du degré de développement.

Les civilisations antiques sont nées, après la révolution néolithique, autour de la maîtrise de l'eau pour l'irrigation et le transport : Égypte, Mésopotamie, Chine ou Inde. Les surplus économiques ainsi dégagés ont permis à ces civilisations de dégager les moyens de réaliser et d'entretenir les aménagements hydrauliques nécessaires, mais aussi de subvenir aux besoins corrélatifs du pouvoir politique, militaire et religieux.

Dès l'Antiquité, les Romains étaient passés maîtres dans l'art de capter, de conduire et de stocker l'eau dans des systèmes hydrauliques importants et complexes alliant aqueducs, fontaines et thermes et même égouts (cloaca maxima). Ces premiers réseaux, gérés par des responsables de haut niveau (le Préfet des eaux à Rome), furent souvent dégradés ou détruits par les grandes invasions pour renaître progressivement à la Renaissance et à l'époque moderne. Les XVII^e et XVIII^e siècles ont vu un développement important des canaux de navigation et des ouvrages de protection contre les crues.

Au XIX^e siècle, les problèmes d'hygiène et de santé publique sont devenus prédominants avec l'apparition de l'hydroélectricité et de l'industrialisation et l'urbanisation. L'adduction d'eau et l'assainissement se sont développés dans les grandes villes puis progressivement généralisés au XX^e siècle, y compris dans les zones rurales.

Aujourd'hui, disposer d'une eau de qualité et en quantité suffisante est considéré comme un droit essentiel. En outre, les préoccupations environnementales conduisent à épurer les eaux usées et à contrôler les rejets dans les milieux naturels y compris les eaux pluviales, souvent aussi polluées que les eaux usées. Les exigences qualitatives, non seulement en termes de pureté mais également de goût ou de propreté, s'accroissent régulièrement.

Ce rapide survol historique visait à montrer les multiples dimensions de l'eau, ainsi que la variété et l'évolution des préoccupations à prendre en considération. Aujourd'hui, en France, personne ne conteste le caractère manifestement public de l'organisation de la gestion de la ressource en eau ; ce qui n'exclut pas, bien au contraire, le rôle de multiples acteurs privés, individuels ou collectifs, et publics.

Au plan économique, ce bien naturel, à l'usage réglementé, est devenu un véritable bien public, puis, avec le développement de sa tarification, une marchandise ou plutôt un produit-service, dont la gestion relève, à l'évidence, de multiples considérations d'intérêt général, qui en font un service public de base.

La France présente des situations relativement différentes dans ses six grands bassins fluviaux. La tradition technique doit beaucoup à l'héritage romain et italien ; celle-ci s'est développée dès le XVIII^e siècle avec la création d'un corps d'ingénieurs d'Etat et de l'Ecole nationale des Ponts et Chaussées (1747) puis s'est enrichie de l'expérience coloniale (Maghreb, Indochine). La tradition juridique et institutionnelle s'est appuyée sur le droit romano-germanique pour constituer progressivement un système caractérisé par sa cohérence et son pragmatisme : vingt ans de mise en œuvre de la loi sur l'eau de 1964 (complétée par la loi de 1992) ont montré l'efficacité des dispositifs institutionnels, juridiques, techniques, tarifaires, et financiers mis en place. Une véritable école française de l'eau s'est ainsi fait connaître et reconnaître au plan international : politique globale de l'eau, rôle central des agences de bassin, mécanisme de la délégation de service à des opérateurs publics ou privés, en constituent les trois piliers. Sans prétendre constituer un modèle, cette expérience particulièrement riche peut être une source de réflexion et d'inspiration pour de nombreux pays, à condition de procéder aux adaptations et aux transpositions indispensables en fonction de chaque contexte forcément spécifique.

*

**

La gestion de l'eau appelle la mise en place d'un environnement public approprié. Cette régulation publique (ou cette politique publique) qui répond à différentes finalités, se met en œuvre dans le cadre d'institutions placées à différents niveaux territoriaux (local, régional, ou inter régional, national, voir international), utilise différents outils de régulation (normes techniques, juridiques, économiques, et sociales) et de contrôle et associe les différents acteurs. Cet ensemble constitue un véritable système qui combine et concilie les principes du service public avec les forces et les règles du marché et de la concurrence.

1 - FINALITÉS DE LA RÉGULATION PUBLIQUE

La gestion d'une ressource naturelle dont la disponibilité doit être assurée de manière continue, en quantité et en qualité, pour répondre à différents besoins interdépendants, individuels et collectifs, implique au minimum des règles d'ordre public. Sont, en effet, en cause des problèmes de sécurité, de prévention des risques, de santé publique, de protection de l'environnement (nombreuses externalités, positives ou négatives, irréversibilités), d'aménagement équilibré du territoire, de solidarité et d'équité, voire de défense et de souveraineté nationale. Chacun de ces objectifs mérite d'être analysé, justifié, précisé et la manière d'atteindre l'objectif elle-même analysée et discutée de façon à proportionner les moyens aux fins (principe de proportionnalité). En outre, sauf si la ressource est surabondante, ce qui devient rare, sa gestion économe implique un principe d'efficacité économique, écologique et sociale allant au-delà de la seule rentabilité économique et financière.

La régulation publique peut également être analysée dans ses finalités selon trois dimensions majeures :

- temporelle : mise en cohérence du court terme, celui du marché, du moyen terme, celui de la planification et du long terme, celui de la gestion patrimoniale et du développement durable ;
- spatiale : mise en cohérence de différents espaces pertinents à différentes échelles du local au global, que les territoires concernés soient voisins ou superposés et emboîtés ;

- sociale ou sociétale : de l'individu à l'Etat ou aux institutions internationales, en passant par différents corps intermédiaires et la société civile, en cherchant à concilier des objectifs de solidarité ou de cohésion sociale à différentes échelles territoriales ainsi que des objectifs de liberté.

Lorsque les objectifs à concilier sous-tendent les enjeux les plus lourds, seul le débat démocratique est susceptible de dégager des équilibres durables, compris et acceptés. Quel que soit le rôle nécessaire de l'expertise, ces débats ne peuvent être « dépolitisés ».

2 - NIVEAUX TERRITORIAUX PERTINENTS DE LA RÉGULATION PUBLIQUE

Il n'y a pas de territoires sans réseaux et les réseaux majeurs structurent les territoires. Les bassins hydrographiques naturels ont donc vocation à constituer le territoire pertinent de gestion des ressources en eau, du fait de l'interdépendance entre l'amont et l'aval et des unités géographiques qu'ils constituent.

Cela pose doublement problème :

- ces territoires naturels coïncident rarement avec des territoires institués et organisés avec une autorité publique disposant de la légitimité sociale ou politique indispensable ; en outre ces territoires chevauchent souvent plusieurs régions ou parfois plusieurs Etats, le fleuve pouvant constituer lui-même une frontière ;
- ces territoires, pour les grands fleuves tout au moins, sont trop vastes pour permettre une gestion fine des besoins des différents utilisateurs de l'eau dont les conflits ou l'éventuelle solidarité ne peuvent s'exprimer que localement.

C'est pourquoi, le territoire de base de la régulation est forcément local pour des services de proximité comme l'alimentation de l'eau potable et l'assainissement urbain. Ce sont, en France, les communes, c'est à dire les anciennes paroisses, ou les villes qui jouent le rôle majeur. Cela s'explique par la plus grande facilité à stocker l'eau qu'à la transporter à distance et par le caractère local des réseaux de distribution d'eau ou d'assainissement. C'est également le bon niveau de péréquation des tarifs, manifestation de

la solidarité au sein de ces cellules territoriales élémentaires. Cependant, pour des raisons d'économies d'échelle, il est souvent utile d'élargir ce périmètre à plusieurs communes à travers la coopération intercommunale, dont c'est un domaine naturel et privilégié d'action.

Quant au cadre institutionnel, juridique, technique, fiscal, il est généralement fixé par l'Etat et, pour partie, par des instances supranationales, l'Union européenne en particulier pour certaines normes techniques ou pour les règles de concurrence.

En définitive, trois, voire quatre niveaux de régulation sont normalement utiles, voire nécessaires, chacun disposant de compétences propres ou partagées dans le cadre du principe de subsidiarité : traité au niveau le plus bas possible tout ce qui peut l'être et ne faire remonter à un niveau supérieur que ce qui l'exige à l'évidence.

Cette situation complexe implique une coopération entre les autorités de régulation de manière à remédier aux découpages, plus ou moins pertinents, légués par l'histoire et à permettre une gestion globale des interdépendances au niveau approprié (bassin hydrographique en général). Cette coopération entre niveaux ne va pas de soi et mérite des dispositions précises et efficaces.

Au niveau de l'Etat lui-même, il importe également d'organiser une coordination entre des départements ministériels différents qui ont tendance à privilégier leurs points de vue sectoriels (santé, environnement, aménagement, transports, agriculture, tourisme, collectivités locales, sécurité civile, budget, économie...).

L'émergence d'un ministère pilote ou leader s'avère donc aussi nécessaire que délicate. En France, ce n'est que depuis une période relativement récente que le ministère de l'environnement joue ce rôle.

3 - OUTILS DE RÉGULATION

Traditionnellement on sépare, et on oppose même, les outils de régulation du marché et de la concurrence et les outils de régulation publique, qui ne se réduisent pas à la seule réglementation, contrairement au sens du terme « régulation » en anglais.

A mon sens, les outils non spécifiques comprennent :

- des normes techniques, sociales, fiscales et le contrôle de leur aspect ;
- l'information technique et économique (statistiques notamment) et sa mise à disposition de l'ensemble des acteurs pour orienter ou faciliter leurs choix rationnels. Cette information est elle-même une responsabilité publique qui incombe généralement à l'Etat ;
- les instances publiques ou privées permettant les concertations, confrontations ou coopérations utiles ou autorisées sur la base d'informations partagées ;
- les règles générales de fonctionnement du marché et de la concurrence (lutte contre les ententes, les abus de position dominante, les aides de l'Etat illicites notamment) et leur contrôle.

Le marché et une concurrence, loyale et durable, entre les acteurs économiques ne sont pas des réalités naturelles, mais des construits sociaux complexes, reposant sur une culture et une éthique partagées, fondant une véritable autorégulation qui peut être fort efficace.

Les outils spécifiques de la régulation proprement dite comprennent :

- la planification et la programmation des infrastructures d'intérêt ou d'utilité publics ;
- les règles d'accès au marché des prestataires de service : droits exclusifs ou spéciaux (en cas de monopole naturel notamment), autorisations, licences, conventions ou contrats, cahiers des charges retraçant droits et devoirs des opérateurs ; modalités de mise aux enchères éventuelles de ces droits ou contrats ; statuts des opérateurs autorisés à exploiter des infrastructures ou des services ;
- les règles de tarification et de financement public éventuel (cette question majeure est développée plus loin) ;
- les règles permettant, ou encourageant même, la coopération entre les acteurs et la complémentarité des usages ;
- les incitations de différente(s) nature(s) : positives (contributions publiques, clauses incitatives des contrats) ou négatives (taxes, fiscalité du type pollueur-payeur...) ;

- les formes de participation, d'association ou de consultation des différents acteurs à la régulation elle-même et à la gestion de la ressource.

Une régulation évoluée, forcément globale, combine les différents outils spécifiques et non spécifiques, dans une optique d'efficacité et d'équité qui résulte d'un équilibre harmonieux entre préoccupations différentes. Articuler marché et service public et trouver l'équilibre entre concurrence et coopération entre acteurs constitue, semble-t-il, la question centrale à résoudre.

4 - INSTANCES DE RÉGULATION

Au-delà de l'autorégulation dont le rôle a déjà été souligné, existent trois formes principales de régulation dont deux sont traditionnelles :

- le modèle de la régulation administrative, qui voit l'autorité publique confier à ses services, sous le contrôle de ses instances exécutives et délibératives, le soin d'édicter les règles, de prendre les décisions particulières ou de négocier les contrats... Ce modèle prédominant en France recouvre, parfois la confusion entre le régulateur et les opérateurs publics en régie directe et, souvent, celle entre le régulateur et le tuteur ou actionnaire majoritaire des opérateurs publics ;
 - le modèle de l'expertise indépendante « Autorité régulatrice » de type anglais ou « Commission » de régulation locale ou fédérale américaine.
- Dans les deux cas, le risque de capture du régulateur par l'opérateur est difficilement évitable du fait de l'asymétrie structurelle d'information et d'expertise entre eux, ce qui fait osciller ce face à face entre la complaisance et le conflit permanent.

Dans les cas qui le méritent, et la gestion de l'eau en fait manifestement partie, il est judicieux d'associer l'ensemble des acteurs concernés de manière à permettre la confrontation des différents intérêts et points de vue, et à favoriser la recherche d'équilibre et de compromis acceptables et acceptés.

La mise en place en France par la loi de 1964 des agences de bassin a précisément cherché, avec succès, à associer les principaux acteurs concernés

par la gestion de l'eau dans le cadre d'une régulation évoluée :

- les différentes catégories d'utilisateurs, usagers, clients ou consommateurs à travers leurs représentants ;
- les mêmes en tant que pollueurs et bénéficiaires, solidaires d'une même unité de ressource en eau,
- les citoyens contribuables à travers les élus des différentes collectivités locales concernées ;
- les tiers, qu'ils soient concernés par des externalités positives ou négatives ou qu'il s'agisse des générations futures dont les intérêts doivent être pris en considération.

Cette instance de régulation, centrée sur les instruments d'incitation économique et la mise en œuvre du principe pollueur-payeur, vise à résoudre dans l'ensemble d'un bassin hydrographique les problèmes concrets posés par la mise en valeur, la protection et la gestion des ressources en eau.

De la même manière, à l'échelon local, la régulation administrative traditionnelle peut être améliorée par des formes de consultation ou de participation des différents acteurs : clients-citoyens mais également salariés et dirigeants des opérateurs de service, ainsi qu'associations concernées par la protection de l'environnement (pêcheurs,...).

5 - LA TARIFICATION AU CENTRE DE LA RÉGULATION PUBLIQUE DE L'EAU

La tarification de l'usage de l'eau traduit les principaux arbitrages d'une politique globale de l'eau :

- solidarité entre usagers au sein d'un territoire de tarification homogène ;
- arbitrage entre usager et contribuable ;
- arbitrage entre les contribuables locaux, régionaux ou nationaux et mécanismes de péréquation des ressources financières et de redistribution qui en résultent,
- arbitrage entre les usagers-pollueurs et les tiers pénalisés,
- arbitrage entre le court terme et le moyen terme à travers des méca-

nismes d'autofinancement et d'emprunt mis en place pour financer les investissements à réaliser,

- signal économique majeur, orientant les choix des acteurs économiques sans les contraindre de manière aveugle (comme le fait trop souvent la réglementation) incitant ainsi à une gestion économe d'une ressource souvent limitée.

Le « coût de l'eau » recouvre en réalité à la fois des coûts internes et externes :

- Internes, c'est à dire localisables à l'intérieur de l'unité de gestion (investissement et fonctionnement, les règles d'amortissement n'étant pas évidentes en raison de la très longue durée de vie des infrastructures et des différentes modalités de financement par l'impôt, l'autofinancement ou l'emprunt).

- Externes, c'est à dire apparaissant à l'extérieur de l'unité de gestion et plus ou moins internalisés sous forme de taxes intégrées au coût supporté par l'utilisateur.

La politique tarifaire est donc, le plus souvent, un compromis entre un financement intégral par l'impôt, indépendant des consommations et des coûts directs mais assurant à tous un accès équitable à la ressource (notion de service universel), et un financement intégral par l'utilisateur et le pollueur, au coût complet, solution la plus efficace économiquement mais difficile à supporter par les plus démunis et par certaines catégories d'utilisateurs.

Le mécanisme, de nature mixte, mise en place en France, assure une solidarité au niveau intermédiaire : niveau local, où la tarification assure l'égalité d'accès et au niveau du bassin, à travers des mécanismes de péréquation. En outre, une solidarité de deuxième ordre est assurée à l'échelon national par des mécanismes de péréquation des dotations globales de l'Etat aux collectivités locales (correction des disparités les plus flagrantes) et des fonds d'incitation au développement des réseaux, notamment dans les zones rurales.

Dans la pratique, le compromis mis en place par chaque collectivité locale

(ou groupement de collectivités) traduit un choix dans la hiérarchie des objectifs :

- économiques (éviter le gaspillage) ;
- financiers (équilibrer les budgets) ;
- sociaux (garantir les plus démunis, assurer la santé, la salubrité et l'ordre public) ;
- écologiques (sauvegarder les milieux naturels et l'avenir à long terme).

De fait, le prix de l'eau reste très variable et doit le rester (variations de 1 à 30) :

- Pour des raisons physiques et géographiques (qualité et disponibilité de la ressource, fluctuation des ressources et des besoins, dispersion géographique des usagers...) ;
- Pour des raisons financières liées à l'importance et à l'âge des investissements, les provisions pour investissement étant rarement effectuées avec la rigueur souhaitable.

Les normes de qualité et celles relatives au rejet des effluents dans les milieux naturels après épuration sont également des facteurs majeurs de l'évolution du prix de l'eau en complément du niveau de consommation. En France, ce prix est appelé à doubler en une dizaine d'années, du fait de la mise en œuvre des récentes directives européennes sur l'assainissement urbain.

Un autre arbitrage, celui entre les différentes catégories d'usagers (agriculteurs, usagers domestiques et industriels) peut également donner lieu à des débats politiques difficiles surtout lorsqu'il faut corriger des situations acquises, inacceptables à terme (cas des pollutions minérales des nappes par les engrais répandus par les agriculteurs).

Moduler le prix de l'eau dans le temps en fonction de la disponibilité de la ressource n'a pas donné lieu encore à des applications pratiques (contrairement à l'énergie électrique) mais serait sans doute plus efficace que les habituelles mesures de restriction en cas de sécheresse. Cela ne pourra être envisagé qu'avec des systèmes de comptage des consommations plus évolués qu'actuellement.

Moduler le prix dans l'espace reviendrait à démanteler les mécanismes de péréquation locale mais ne doit pas être écarté à terme pour certains gros consommateurs.

Enfin, le prix de l'eau, qui en fait un tarif, car il ne peut résulter de l'ajustement entre une offre et une demande (du fait de la situation de monopole de distribution), implique une fixation ou une approbation par les autorités de régulation, dans la mesure où il s'agit d'un bien vital qui implique la santé et la salubrité publiques.

6 - LE CONTRAT DE LONG TERME COMME OUTIL PRIVILÉGIÉ DES RELATIONS ENTRE RÉGULATEURS ET LES OPÉRATEURS

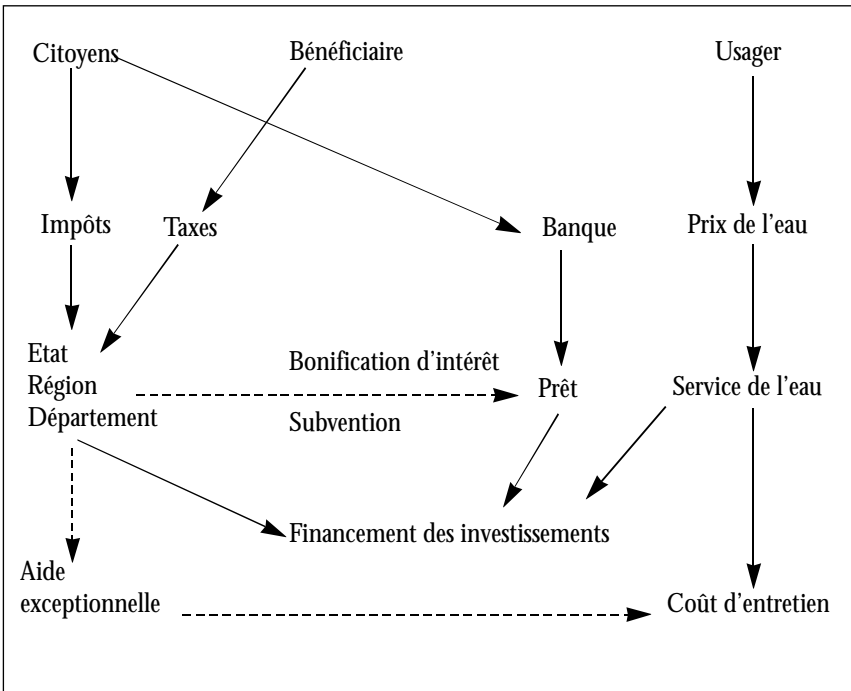
L'expérience de la délégation de service en France est ancienne, diversifiée et reconnue comme globalement efficiente. L'affermage et la concession en constituent les deux formes classiques mais chaque contrat est, en fait, un cas particulier adapté au contexte traduisant la grande souplesse juridique du modèle français.

Ce modèle essaie en effet d'allier :

- l'efficacité de la gestion et de l'exploitation d'un service par une entreprise autonome publique ou privée,
- la maîtrise par la collectivité publique des choix majeurs et en particulier des choix tarifaires et des investissements à réaliser,
- le maintien dans le domaine public des infrastructures dont la propriété n'est jamais attribuée à l'opérateur même si le financement en a été assuré, pour tout ou partie, par un concessionnaire privé,
- l'équilibre économique du contrat par un souci constant de juste balance entre les droits et les devoirs de l'opérateur, retracés dans son cahier des charges, y compris par des mécanismes de rééquilibrage en cas de force majeure (théorie de l'imprévision) ou de demande nouvelle modifiant l'économie générale du contrat,
- la mise en compétition effective des opérateurs lors de l'attribution des

contrats, surtout depuis l'entrée en vigueur de la loi de 1993, même si l'existence d'un oligopole de fait donne lieu à des critiques ou à des soupçons récurrents. Dans la durée, il existe, de fait, une réelle autorégulation et une compétitivité manifeste des grands opérateurs français ce qui explique leur succès à l'étranger, sur tous les continents. Cette concurrence, enfin, est stimulée par le maintien d'un secteur public (gestion en régie autonome) souvent performant.

Les mécanismes de financement



FAUT-IL UN RÉGULATEUR POUR LES RÉSEAUX TECHNIQUES URBAINS¹ ?

par Dominique Lorrain

L'harmonisation de la législation française aux règles de l'Union européenne introduit une concurrence nouvelle et croissante dans les grands systèmes techniques – fer, poste, téléphone, électricité – et met en mouvement les entreprises publiques nationalisées qui en avaient la charge. Elles s'internationalisent, parfois sortent du domaine d'activité de leur monopole historique. Symétriquement les entreprises de réseaux techniques urbains font leur entrée dans ces domaines. De nombreux faits témoignent de ces croisements nouveaux entre ces deux familles d'entreprises de réseaux ; on assiste à la formation de groupes multi-secteurs (multi-utility). La question qui en découle est alors simple : le secteur de l'eau et de l'assainissement peut-il rester en dehors du mouvement de dérégulation des entreprises publiques ? Faut-il y introduire un régulateur indépendant ?

Concurrences entre entreprises, croisements de secteurs.

TÉLÉCOM /POSTE :

● Vivendi, challenger dans les télécoms présente une offre complète sur la Poste, le cellulaire (SFR), le fil (le 7), Internet (accord AOL), et l'intégration vers l'image (Canal+) et les contenus (Havas)

1 - Ce texte a pour origine la présentation faite à la séance du 1er juin 1999 du Haut Conseil du secteur public et le point de vue développé dans la Lettre de l'Agence des Villes, novembre 1998 sous le titre : « Services publics locaux et gestion déléguée, contrôle et confiance ».

- Bouygues, présent dans le cellulaire, 3e réseau et l'image (TF1)
- Suez-Lyonnaise, présent dans les réseaux câblés, concurrence possible s'ils offrent l'accès au téléphone.

SNCF :

- Vivendi, opérateur de chemins de fer en UK. Deuxième transporteur urbain en France, CGEA/CGFTE

EDF :

- Vivendi, opérateur en France en complément de la cogénération. Producteur indépendant aux USA (Sithe).
- Suez-Lyonnaise, opérateur en France en complément de la cogénération. Pôle puissant autour de Tractebel.

Une autre source d'interrogation tient aux critiques qui depuis quelques années, ont accompagné la montée en puissance des groupes privés de réseaux urbains ce qui ne manque par d'ailleurs de soulever un paradoxe. La notion de délégation de services publics locaux a connu un très grand succès au cours des trente dernières années. Aujourd'hui, les deux grands groupes français – Vivendi et Suez-Lyonnaise – sont leader mondiaux. Ils ont su se diversifier, s'implanter patiemment à l'étranger pour y exporter du service public. Les qualités de cette manière de faire – le modèle français de service urbain – ont été reconnues par les instances internationales, la Banque mondiale, alors qu'elle restait totalement inconnue il y a quelques années encore². Et l'on rappellera que dans un pays qui souvent a pratiqué le « colbertisme industriel » ce résultat s'explique moins par une action volontaire de l'Etat que par des politiques d'entreprises accomplies dans la longue durée.

Si on était dans un secteur industriel « ordinaire » les questions qui se poseraient spontanément seraient : comment ces entreprises ont-elles fait ? Quelles sont leurs politiques industrielles et commerciales? On peut sup-

2 - Voir Financial Times August 28, 1999, p19, un article au titre explicite et élogieux qui fait suite à des rachats sur le marché américain par les deux grands groupes français « With more than a century in the private sector, french water companies are showing the rest of the world how to manage their utilities ».

poser que leurs clients sont satisfaits s'ils renouvellent et étendent leurs contrats. Quels sont ces motifs de satisfaction? Comment ce système socio-économique doté de stabilité, de propriétés reproductibles a-t-il fonctionné ? Et comment est-il régulé ?

Or l'étonnant est que la plupart des interrogations actuelles font l'impasse sur cet aspect des choses pour y entrer à partir d'une problématique du contrôle éclairée en arrière plan par la thématique de la collusion d'intérêt entre ces groupes et les élus locaux et par celle de l'abus de position dominante ; ces groupes seraient trop gros et ne pourraient qu'en abuser. A cette situation il y a bien sûr une explication. Dans les années quatre-vingt dix, l'opinion publique a découvert le poids de ces grands groupes restés très discrets jusqu'alors, parce qu'ils entraient dans les médias, que le prix de l'eau augmentait et qu'ils se trouvaient pris dans le dossier du financement de la vie politique. La presse quotidienne a largement développé cette perspective (voir la page société du journal Le Monde sur dix ans). Et puis, demander du contrôle va tellement dans le sens de nos habitudes juridiques !

Autrement dit, hier l'opinion n'avait pas d'opinion; aujourd'hui elle en a une, très négative, au moment où l'étranger trouve des qualités à ces solutions. Ne sommes nous pas décalés par rapport aux faits et prisonniers de préjugés ?

Quoiqu'il en soit de ce décalage, force est de constater que l'influence étrangère et son expérience de régulateurs indépendants, que la réorganisation des entreprises publiques de réseaux dans le cadre de l'Union Européenne et que certaines critiques nationales se conjuguent aujourd'hui pour réclamer plus de contrôle dans ce secteur. Faut-il pour autant créer un nouvel outil de régulation ? Et si oui autour de quelles missions ?

Les solutions que nous proposons à la fin de ce texte se trouvent guidées par trois séries de considérations :

1. Il est important de reconnaître qu'il existe des liens de long terme entre les règles, le cadre d'action tracés par la puissance publique et le comportement des acteurs.

2. Il faut examiner froidement certaines controverses.
3. Avant de préconiser plus de régulation peut-être faut-il reconnaître cette évidence : le système est déjà régulé si bien que des réformes doivent viser à améliorer l'existant plutôt qu'à tout bouleverser.

SUR LE RÔLE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

1. L'action de la puissance publique produit des effets sur les marchés, sur les firmes, sur les résultats de l'action. Le choix d'une bonne architecture institutionnelle ou d'une bonne régulation constitue un exercice stratégique dont la portée ne peut s'apprécier qu'à moyen et long terme. De nombreux travaux d'histoire et d'économie institutionnelle ont montré combien le succès de l'action passait par l'invention de solutions institutionnelles adaptées : Chandler et North pour les chemins de fer, Hughes et Salsbury pour l'électricité, Williamson pour une généralisation à l'économie des firmes. Il existe une relation de longue durée entre structures et stratégie. Elles doivent être soigneusement ajustées. C'est une mission de l'Etat que de bien examiner les cadres d'action, les règles et leurs effets sur les acteurs.

Dans le même esprit il faut rappeler la distinction entre les notions de réglementation et celle d'architecture institutionnelle et de cadre réglementaire. La première notion concerne la production des règles et les moyens de leur contrôle. La seconde concerne l'organisation des marchés, le niveau de l'autorité organisatrice. C'est une question essentielle et trop souvent négligée. Selon qu'un secteur relève d'une seule autorité organisatrice ou de milliers on se trouve dans une structure de marché plus ou moins compétitive. Une architecture institutionnelle fragmentée permet d'obtenir des mises en compétition des firmes qui rendent moins nécessaire l'action d'une structure de régulation aux pouvoirs étendus.

Autrement dit, si nous poursuivons l'idée du lien entre le cadre d'action et les comportements des firmes, la puissance publique peut tout autant agir en édictant des règles, la voie classique, qu'en agissant en amont par le design adapté du cadre d'action. Il est des cadres plus ou moins incita-

tifs à une mise en compétition et ils expliquent ensuite en bout de course la nature plus ou moins forte de la régulation. La comparaison terme à terme du secteur de l'eau en France et en Angleterre est très révélatrice de ces différences. Les réseaux techniques urbains en France sont aujourd'hui très fortement réglementés et contrôlés ; la voie d'une amélioration de leur efficacité ne réside pas dans plus de règles, ou plus de régulation mais sans doute dans un premier temps dans un examen des règles existantes afin d'en améliorer le caractère incitatif. Si l'on admet la différence entre réglementation et régulation, avant de créer de nouvelles règles, on pourrait se demander comment mettre la réglementation au service de la régulation³.

2. L'histoire des réseaux techniques fait ressortir l'existence de modèles de référence qui ont varié dans le temps. Ainsi trois grands modèles ont successivement inspiré l'organisation de ces secteurs : un modèle local autour des réseaux d'eau au milieu du XIX^e siècle, un modèle national autour de l'électricité vers 1920, le modèle des télécommunications à partir des années soixante-dix (Tarr 1999).

A chaque période ils servent de référence, constituent un implicite pour l'action. C'est ainsi qu'à la fin du XIX^e siècle l'organisation du gaz de ville était pensée à partir de la référence de l'eau avant de trouver son inspiration dans l'électricité. Aujourd'hui la plupart des solutions tendent à être pensées à partir du modèle des télécommunications - séparation des fonctions du réseau et des services, régulation externe, accès au réseau par mise aux enchères, ouverture à la concurrence- sans que l'on s'interroge sur cette possible généralisation (Curien 1994). A l'inverse, les expériences négatives fonctionnent comme des modèles repoussoir, pour reprendre l'expression de Dumez et Jeunemaître.

De ce rappel on retiendra la nécessité de conserver une certaine distance par rapport aux modes d'un moment. Il convient d'introduire de la

3 - Je suis redevable de discussions avec Ch. Defeuilley pour cette argumentation. Voir « Contrats complets et régulation des services publics (10/1999) » et « La délégation de service public : une analyse à partir de la théorie des contrats (10/1998) ».

Encadré 1. Quelques grands groupes multi-réseaux.
(chiffres d'affaires en milliards de dollars: \$bn)

● **France**

Bouygues, \$17bn, construction, télévision, téléphone, eau.

EDF, \$30bn, électricité, cogénération, eau.

Suez-Lyonnaise, \$31bn, environnement, électricité, déchets, construction.

Vivendi, \$34bn, environnement, communication, construction.

● **Europe**

RWE, \$42bn, énergie, chauffage urbain, déchets, construction, dépollution, télécoms, eau.

Veba, \$47,8bn, énergie, déchets, immobilier, télécoms.

Endesa, \$8,2bn, énergie, déchets, eau.

Iberdrola (Electricidade de Portugal), électricité, gaz, télécoms, eau.

Union Fenosa (Cambridge Water), électricité, gaz, eau

ENI (Italgas, Galp), énergie, gaz, eau.

Enel, \$20bn, électricité, eau, télécoms, internet

United Utilities (North West Water), eau et distribution électrique dans la même région.

● **Etats-Unis**

USA Waste/WMX, \$11bn, n1 mondial des déchets, cogénération.

Duke Power, \$16,3bn, électricité, gaz, IPP.

Southern California Edison (Mission), électricien intégré, IPP.

Southern Co. \$12,4bn, électricien intégré, internationalisé.

● **Japon**

Tokyo Electric Power, \$41,5bn, électricité, cogénération, télécommunications.

Ebara, \$4,6bn, pompes, traitement de l'eau, dépollution, électricité.

Sogo Shosha, Mitsui, Mitsubishi, Marubeni, ciment, centrales électriques, usines de traitement.

● **Pays émergents.**

Cheung Kong, \$5bn, immobilier, infrastructures portuaires, électricité, télécoms, ciment, routes, parkings, eau.

Eneris, \$3,2bn, production et distribution d'électricité, eau.

● **Nouveaux entrants, non utilities**

Bechtel, \$9bn, ingénieur: énergie, transport, régulation de flux, eau.

Enron, \$40bn, groupe intégré dans l'énergie, gaz (transport et distribution), production électrique (IPP), eau.

Mannesmann, \$27bn tuyaux, télécoms, ingénierie de régulation.

relativité dans l'idée d'une solution universelle commune à tous les réseaux⁴. Chaque modèle a une unité et une logique interne. La bonne réforme est celle qui en tient compte et qui optimise et non celle qui casse.

Par exemple, on ne peut reproduire les solutions réglementaires du secteur de l'eau en Angleterre en les coupant du cadre général dans lequel elles s'inscrivent. La réforme y a combiné une privatisation par vente d'actifs qui offre un horizon temporel quasiment illimité aux firmes et leur accorde un monopole territorial dans l'eau et l'assainissement, dans des territoires de grande taille (des régions). Les Regional Water Corporations disposent donc de pouvoirs très étendus. De plus, ceux-ci ne sont pas compensés par le poids des élus locaux car dans l'architecture du système anglais les maires ne disposent pas de pouvoirs forts et la compétence eau et assainissement leur échappe. Tous ces éléments rendent donc nécessaire un contrepoids. Le système ne peut s'équilibrer sans un régulateur doté de pouvoir très importants.

3. La réforme des entreprises de réseaux s'inscrit dans un contexte de compétition nouvelle et accrue entre grandes firmes et entre modèles d'action. Par conséquent, les jugements qui sont produits sur les firmes françaises, leur taille, leur niveau de diversification, leurs niveaux de rentabilité doivent s'apprécier dans ce nouveau cadre international. Un comparaison sommaire des groupes français avec leurs principaux concurrents montre qu'ils ne sont pas de taille exceptionnelle pour intervenir dans ce « *big game* » (encadré 1).

Relevons qu'un débat a été lancé fin 1999 par plusieurs dirigeants des firmes anglaises de l'eau ; il se demandent s'il ne faudrait pas leur permettre de procéder à des rapprochements car ils considèrent ne pas avoir la taille critique dans ce marché mondial⁵.

4 - Les analyses sur la réformes des utilities en Angleterre commencent à faire ressortir une spécificité du secteur de l'eau ; il resterait le dernier monopole naturel tandis que les autres secteurs font plus appel à des mécanismes de compétition par le marché permettant de réduire la régulation. Financial Times March 26, 1998.

5 - Financial Times November 3, 1999, article à partir d'une prise de position du directeur de Thames Water.

CONTROVERSES SUR LES RÉSEAUX TECHNIQUES URBAINS

4. Le prix de l'eau est un bon exemple des incompréhensions actuelles.

Le magazine des consommateurs « Que Choisir » dans son numéro de Septembre 1998, titre « Le scandale des factures d'eau ». Titre choc ; affirmations brutales dans le dossier ; interview d'un maire qui met la corruption au coeur du système. Et le journal développe ses solutions : prix unique de l'eau, contrôles renforcés partout ; au moment du choix, dans les actes d'exploitation, en fin de contrat. Examinons les critiques, elles sont au nombre de trois : la hausse trop forte, le poids dans le budget des ménages en particulier pour les plus pauvres, les écarts entre les villes.

4.1. La hausse. La comparaison des prix des différents services publics établit clairement que la facture d'eau a progressé plus vite que la hausse générale des prix. Selon une statistique du Syndicat des producteurs et distributeurs d'eau portant sur la période 1990/99 l'indice INSEE du coût de la vie est passé de 100 à 117,8 tandis que l'indice global de l'eau passait à 182,4⁶. Cette forte hausse contraste avec les gains de productivité réalisés dans l'électricité et les télécommunications mais sommes nous dans les mêmes industries et au même moment du cycle des produits ?

Malgré ces hausses récentes, le prix de l'eau en France se situe à un niveau satisfaisant en comparaison des autres pays industriels (voir encadré 2) car tous ont connu une forte progression depuis la fin des années quatre-vingt. Olivier Coutard rapporte ainsi qu'en Ile-de-France le prix de l'eau a augmenté en termes réels de 60 % entre 1984 et 1994 et de 58 % en moyenne en Angleterre pour la période 1985/95. « A Stuttgart, les prix ont augmenté de 67 % en marks courants entre début 1990 et début 1997 et sur la même période à Berlin le prix du m³ d'eau a été multiplié par 22 ! »⁷ ; parce que l'eau était presque gratuite à l'est.

6 - Statistique présentée dans le rapport du Haut Conseil du Secteur Public - Quelle régulation pour l'eau et les services urbains ? - décembre 1999, p9 bis.

7 - O. Coutard, La face cachée du service universel : différenciation technique et tarifaire dans le secteur de la distribution d'eau potable en Europe. Latts, ENPC, janvier 2000.

Un examen plus en détail du document du SPDE fait ressortir que cette hausse s'explique moins par la dépense en eau que par l'assainissement. L'indice eau passe à 136,1, celui de la redevance FNDAE à 147,4, l'assainissement à 225,4 et les redevances aux agences de l'eau passent à l'indice 401,8.

Ce qui revient à dire que pour dépolluer une ressource en eau brute qui se dégrade et pour traiter les rejets urbains la collectivité a fait un effort important de dépollution au cours du sixième et du septième programme des agences de bassin. Cet effort s'est traduit dans les factures d'eau dans la mesure où le système en vigueur considère que les coûts du cycle de l'eau doivent pouvoir être imputés sur les consommations réelles des acteurs. De ce rappel on déduira deux enseignements :

- Si les dispositifs institutionnels avaient été différents les charges de dépollution auraient par exemple pu passer par l'impôt et auraient été indolores ; la facture d'eau aurait peu varié et tout le débat autour des hausses de prix imputé aux entreprises aurait été sans objet.
- Si l'on admet que les hausses proviennent pour partie des efforts de dépollution d'une ressource en eau qui se dégrade, le scandale réside-t-il dans la hausse des prix ou dans celle des pollutions avec des pollueurs qui n'ont rien changé de leurs pratiques ? Dans un domaine comme celui de l'eau il s'avère essentiel de combiner des analyses économiques avec des approches industrielles en termes de cycle technique, ici « rien ne se perd tout se conserve » et donc raisonner sur le dernier maillon conduit à une vue déformée du problème.

Encadré 2. Prix de l'eau (pour les gros consommateurs localisés au centre des grandes villes). En US\$ par m³

Allemagne	1,89	France	1,22
Danemark	1,62	Angleterre	1,17
Belgique	1,53	États-Unis	0,51
Pays-Bas	1,24	Canada	0,40

Source : enquête NUS, *Financial Times* September 30, 1998.

4.2. *Le poids dans les budgets des ménages.* Reste que l'interprétation des indices doit être raccordée aux montants réels. Ne risque-t-on pas d'aboutir à un prix trop important dans les budgets des ménages ? Inversement, si l'on part d'un prix faible une forte hausse (problématique certainement) peut se traduire par des budgets ménages modérés et donc expliquer une globale satisfaction des clients. Quels éléments de mesure peut-on apporter sur ce point ?

L'enquête de la DGCCRF sur le prix de l'eau établit des cartes de budgets-ménages départementaux pour une consommation de 120 m³/an ce qui correspond environ à la consommation d'un ménage de 2 personnes pour un standard de 180 l/j/h. Cette carte permet d'établir des extrêmes compris entre 2 600 F et 1 400 F, soit 22 et 12 F/m³ (8). Ces données peuvent être croisées avec 5 niveaux de revenus des ménages : le Rmiste, le salariés pauvre; le salarié au Smic, le salarié médian et celui se situant au bas du décile supérieur. Nous avons retenu l'hypothèse la plus restrictive de ménages à un seul revenu (voir encadré 3). Il en résulte quatre cas de figures problématiques avec des poids de la dépense en eau de plus de 3 %. C'est le cas pour un ménage n'ayant pour seul revenu que le RMI et ce dans toute situation de tarif ; c'est aussi le cas des working poor, salariés ne travaillant pas à temps plein et des Smicards dans l'hypothèse d'un seul revenu et d'une localisation dans un département au tarif fort (22 F/m³). Pour tous les autres cas, le budget eau se situe en dessous de 3%. Sans rentrer dans une discussion détaillée car il faudrait croiser ces données avec les enquêtes consommation/ménages de l'INSEE pour apprécier la place réelle du budget eau au côté de celui des autres services publics, deux points nous semblent établis. Ils confortent les résultats d'une table ronde organisée par le Commissariat général du Plan sur le thème du service universel et de la cohésion sociale⁹:

8 - Carte de la DGCCRF, publiée dans le rapport du Haut Conseil op. cité, p. 8 bis. L'enquête menée pendant 5 ans par l'Agence Loire Bretagne et qui travaille à partir d'une consommation annuelle de 150 m³/ménage aboutit aux mêmes ordres de grandeur pour la dispersion des budgets annuels.

9 - Groupe de Travail Bergougnoux, régulation des services publics en réseau, réunion du 11 juin 1999.

- Malgré une hausse importante on ne peut dire que l'eau représente un budget important pour la grande majorité des français,
- Néanmoins il conviendrait de se pencher sur le problème de la pauvreté « durable ». En effet, si l'on regroupe les chiffres des Rmistes, ceux des salariés pauvres (15 % des salariés soit 2,8 millions qui gagnent moins de 4 866 F/mois¹⁰) et ceux des retraités ayant perdu leur conjoint, on arrive à une population de plusieurs millions. Leur situation concerne globalement tous les services publics en réseau. Et ce problème qui se trouve bien plus du côté des revenus que de la hausse du prix des services publics pose la question de l'égalité de tous pour l'accès aux réseaux.

Encadré 3. Le poids du budget de l'eau.

5 types de revenus des ménages		Eau, extrêmes départementaux 120m ³ =	
		2 600 F/an	1 400 F/an
RMI, 2 500x12	30 000F	8,7%	4,7%
Working poor, 3 500x12	42 000F	6,2%	3,3%
SMIC, 5 200x12	62 400F	4,2%	2,2%
Salaire médian 7 500x12	90 000F	2,9%	1,5%
Décile supérieur 17 000x12	204 000F	1,3%	0,7%

Carte de la DGCCRF, pour les budgets extrêmes départementaux et 120 m³/an de consommation

4.3. *Les écarts* sur le prix de l'eau constituent un autre exemple des passions qui entourent ces sujets avec l'argument souvent repris d'un écart allant de 5 à 34 F/m³ d'où il est ensuite aisé de filer l'argument de l'égalité de tous devant le service public, mise en cause¹¹. Reprenons les faits et différents aspects du débat public.

- Ces cas sont extrêmes et ne reflètent pas du tout la dispersion statistique. Plusieurs enquêtes convergent actuellement pour établir une

10 - Voir notre article dans un numéro spécial de la revue Flux, n31/32, janvier-juin 1998, p. 17.

11 - Voir le rapport du Haut Conseil op. cité. Voir aussi O. Coutard, in La ville éclatée, May et ali (dir.), Editions de l'aube, 1998, p144 et suiv.

concentration autour d'une valeur centrale de 17 F/m³¹² qui incorpore ce qui revient au distributeur et aux autres acteurs (Agences de bassin, collectivités territoriales, fonds de péréquation). La liste publiée par « Que Choisir » ne montre pas autre chose. Sur les 202 villes étudiées 67,3 % se trouvent concentrées autour de la valeur centrale plus ou moins 3 points. On ne compte que deux cas à plus de 25 F/m³ et aucune ville à moins de 10 F/m³ (encadré 4).

Six villes au prix élevé s'expliquent ainsi : trois sont localisées à l'ouest, l'explication vient des consommations saisonnières et de l'effet nitrates (St Malo, Paimpol, Perros-Guirec) ; une autre avait pris du retard d'équipement (Dreux) et deux villes industrielles, où la ressource est polluée, ont dû faire des efforts importants (Forbach, Le Creusot). Il n'a donc rien d'aberrant.

Encadré 4. Répartition des villes selon le prix de l'eau

prix en F/m³	26+	25/21	20	19	18	17	16	15	14	13/10	9-
nombre 202	2	25	13	22	19	16	22	29	15	39	0

Source : *Que Choisir*, n° 352, septembre 1998.

● Si on poursuit le raisonnement de ceux qui mettent en avant l'extrême des écarts sur le prix de l'eau, il faudrait opter pour un prix unique comme pour l'électricité. A nouveau cela mérite discussion. Il faut rappeler qu'en économie les prix donnent de l'information ; dans notre cas, des prix très élevés avertissent d'un problème : un rattrapage d'investissement, une montée de la pollution de la ressource etc... Le prix pour ces territoires doit être considéré comme un capteur qui permet à la collecti-

12 - Agence de l'eau Loire-Bretagne, Suivi du prix de l'eau. Note de synthèse, décembre 1995, étude réalisée sur la période 1991-1995 par l'ENGEES (Strasbourg) et la Fondation des Villes (Bordeaux). Voir l'enquête menée en Seine Normandie et les travaux de la DGCCRF.

vité d'être informée en temps réel des transformations. Si nous avions un prix de l'eau unique on se priverait de cette information. Un prix unique retarderait les interventions car il masquerait le coût des premiers investissements de dépollution dans ces territoires qui servent aujourd'hui de capteurs, en les diluant dans un prix qui incorporerait des réseaux qui ne seraient pas concernés par ce nouveau problème. Donc la hausse ne serait pas visible, le problème occulté et la prise de conscience retardée. Et comme dans la métaphore d'un nénuphar qui double chaque jour sa surface mieux vaut intervenir le plus tôt possible et non l'avant dernier jour.

- Une autre critique quant aux prix tiendrait à un écart entre gestion publique et gestion privée ; cette dernière serait plus élevée. Plusieurs rapports de la Cour des comptes ont développé ce résultat. Statistiquement, la différence est effectivement observable (encadré 5). Cependant, l'écart se réduit. Il était de 18 % en début de période pour être de 12 % en 1998 et il est suffisamment faible pour que l'on puisse s'interroger sur le différentiel obtenu par des différences de traitement fiscal entre régies et sociétés du droit commercial (Impôt sur les sociétés, taxe professionnelle, 1 % patronal) et par une comptabilisation des frais généraux différentes. Mais là n'est pas le plus important.

Dans ces comparaisons il y a un biais que bien peu d'observateurs ont relevé. La « population » des régies comprend un certain nombre d'exploitations qui ont une gestion « tranquille » : faibles investissements et

Encadré 5. Niveau des factures en francs pour une consommation de 120 m³ France entière

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Régies en FF	1220	1355	1489	1621	1716	1803	1850
Gestions déléguées,	1485	1625	1784	1908	1993	2050	2099
R/Gé.déléguée	0.82	0.83	0.83	0.85	0.86	0.88	0.88

petits prix. Tandis qu'en général les villes ont recours à la gestion déléguée pour moderniser leur service. Si l'on raisonne toutes choses égales par ailleurs les écarts disparaissent. L'enquête annuelle sur les prix de l'eau menée par l'Agence de bassin Loire-Bretagne établit même que des syndicats intercommunaux qui modernisent en régie des réseaux péri-urbains se situent en haut de la fourchette des prix. De sorte que la politique industrielle menée sur le réseau par un syndicat intercommunal ou par une commune isolée, la nature de l'urbanisation représentent les facteurs principaux d'explication du prix, plus que la nature de l'opérateur.

Cette façon de dire peut être formalisée. La différence de prix entre des territoires tient à plusieurs facteurs.

- L'origine de la ressource en eau (ressource), plus ou moins polluée, a des conséquences sur les traitements de potabilisation.
- Les villes ont des besoins en programmes de travaux différents. Ils tiennent à leur croissance urbaine, à l'héritage des décennies passées. Certaines vont tirer parti d'un équipement en avance sur les besoins tandis que d'autres doivent rattraper un retard. Elles ne se positionnent pas de la même façon dans le cycle de long terme¹³.
- Interviennent enfin les implications financières des investissements. Comment ont-ils été financés ? Par le budget principal ? Les cash flow du secteur ? Les emprunts ?

$\text{prix} = f(\text{ressource}, \text{besoins}, \text{investissements})$.

Encadré 6. Les variables amont du prix.

Ressource	bonne	moyenne	dégradée
Héritage	avance	équilibre	retard
Croissance	forte	faible	nulle
Besoins	forts	faibles	très faibles
Décision d'investir	intense	régulière	faible

La différence observée entre régie et gestion déléguée s'explique aussi par des pratiques comptables différentes. Le calcul du prix de l'eau peut s'arrêter à trois niveaux différents.

- Le premier niveau est celui des coûts d'exploitation annuels ; ils reflètent les dépenses « cash » de l'exploitant. Leur prise en compte ne pose pas de problèmes, sauf parfois pour l'imputation des coûts réels de services rendus par la Mairie à sa régie: partage de bureaux, frais de gestion, partage de services comptables, juridique et du personnel.
- Le second niveau est celui des amortissements du matériel et des équipements sur un horizon de 5 à 15 ans. Les régies et la comptabilité publique ont tardé en général à appliquer pleinement ces techniques bien maîtrisées par le secteur privé. Aujourd'hui cette différence s'atténue. On relèvera que la comptabilité privée offre une puissante incitation à ce type d'usage. Dans un compte de résultat (autrefois compte d'exploitation général), les amortissements s'inscrivent en charge et donc viennent réduire le profit d'exploitation qui supportera l'impôt. Echappant à ce dernier, les régies n'ont pas eu la même vigilance¹⁴.
- Les choses deviennent plus subtiles pour l'incorporation comptable des dépenses de très long terme, comme les émissaires, les réservoirs, ils s'amortissent sur 50 ans. A nouveau les régies et les gestions déléguées n'appliquent pas les mêmes méthodes de calcul. La comptabilité publique enregistre des dépenses d'investissements (autrefois sur fonds publics) et ensuite du fonctionnement ; spontanément elle ne raccorde pas ces deux budgets en considérant que le coût d'exploitation doit incorporer une fraction de tout l'investissement de long terme. Les travaux

13 - Par exemple, Lyon dans les années 20, se lance dans de grands programmes d'investissements et se contente ensuite de gérer l'existant jusqu'à ce que le gel de son usine d'alimentation en eau, dans les années 90, lui donne un sérieux avertissement et entraîne un nouveau programme de travaux. Selon que l'on place le curseur en 1989 ou 1995 les ordres de grandeur des investissements changent significativement. Voir F. Scherrer, in Gestions urbaines de l'eau, D. Lorrain (dir.), *Economica* 1995, p. 49. Voir aussi *Revue de Géographie de Lyon*, 2/1995.

14 - C'est une différence qui fonctionne à plein dans les pays émergents et qui explique largement la sous tarification qui conduit à des retards d'investissement et donc aux problèmes de baisse de qualité du service. Ces facteurs sont très liés dans le long terme.

anglais parlent du « old cash system ». Inversement la comptabilité privée pratique depuis longtemps une technique de provision.

Au-delà des implications que ces méthodes ont sur la mesure des coûts et donc sur les prix, ces actes techniques témoignent d'un certain rapport au temps, d'un rapport entre les générations. La comptabilité publique avec sa coupure entre investissement et fonctionnement, représente un dispositif désinvolte quant aux rapports entre les générations même s'il est totalement vertueux en raison du luxe de contrôles qu'il applique à la justification de chaque dépense. Et là réside un vrai paradoxe. Cette comptabilité épiluche tout sans voir le long terme. On ne s'y pose la question du financement d'investissements de capacité que lorsque les problèmes se posent. Cela conduit à des dépenses au profil en escalier (stop and go), là où il aurait fallu lisser les courbes pour en atténuer le fardeau pour les consommateurs. Inversement, le système de la concession repose totalement sur le principe du temps long parce que les exploitants travaillent avec des équipements pour lesquels ils ne disposent que d'une propriété limitée dans le temps, et qu'ils doivent être en mesure de remettre à la puissance publique en fin de contrat, en bon état de marche. Ce concept de propriété limitée et les principes généraux de mutabilité et de continuité du service public se conjuguent pour faire de l'investissement de maintenance un processus permanent.

Le problème pour ces points, aujourd'hui largement admis par la communauté des spécialistes est qu'il ne sont pas spontanément visibles. La première perception demeure bien sûr celle d'une facture qui monte et de prix « privés » en moyenne plus élevés. Cette sensibilité collective témoigne sans doute d'une perception inconsciente de l'idée que nous nous faisons de l'eau parmi d'autres biens et services. De nombreux postes des budgets-ménages sont plus importants que celui de l'eau et pourtant ils n'entraînent pas les mêmes réactions. Une grande partie du débat repose sur l'implicite d'un bien naturel, libre et gratuit. Et nous peinons collectivement à admettre que cet « âge d'or » est bien révolu. L'eau est devenue, que cela nous plaise ou non, un bien industriel qui avant de nous parvenir doit faire l'objet de nombreuses opérations.

D'ailleurs, si nous n'agissons pas pour enrayer la dégradation de la ressource¹⁵ en amont il est plus que certain que le prix ne cessera de monter.

5. L'examen de la rentabilité du secteur fait ressortir un autre résultat paradoxal et contraire à l'opinion courante. Si l'on suit la presse française, ces groupes seraient les « émirs de l'eau » et dégageraient des profits énormes. Cette opinion se trouve confortée par la théorie économique selon laquelle un monopole non régulé devrait générer des profits de monopole tandis qu'un secteur très régulé devrait produire des résultats modérés.

Il se trouve qu'une opération de mesure aboutit à des résultats inverses à ce que nous devrions avoir. A partir des rapports d'activité des deux grands groupes français sur la période 1976-1996 et des résultats des 10 Regional Water Corporations présentés par la presse économique et les documents publiés par Ofwat nous avons construit une série statistique permettant de calculer un ratio profit d'exploitation/ chiffre d'affaires¹⁶, ratio très souvent utilisé, dans les comparaisons internationales et entre secteurs, par les analystes financiers. Il s'établit en moyenne à 7,2 % pour l'activité eau de la Lyonnaise comme de la Générale sur la période 1976-1996, contre 33 % en moyenne pour les dix Regional Water Corporations au cours de leurs sept premiers exercices (voir encadrés). En résumant la démonstration, les profits très élevés se trouvent du côté d'un marché régulé tandis que l'oligopole ancien et autorégulé fonctionne avec plus de modération quant aux profits. La situation anglaise se caractérise par des entreprises privées de service public à rentabilité élevée (Defeuilley 1998)¹⁷

15 - Les cartes de pollution des rivières publiées par le ministère de l'environnement sont sans appel.

16 - Nous avons retenu les comptes « société » et non « groupe » pour les deux firmes françaises. Le choix du « profit d'exploitation » comme indicateur permet d'isoler l'activité eau alors que le « profit avant impôt » (profit before tax) en général utilisé par les analystes financiers, fait remonter dans la société mère les activités des filiales qui souvent exercent d'autres activités. Compte tenu de la grande diversification des deux majors français une comparaison internationale s'en trouverait faussée.

17 - Ch. Defeuilley. Régulation et service public, enseignements tirés de l'expérience britannique. Flux, n31/32, janvier-juin 1998. Dans l'analyse des réformes préparées par le gouvernement de Tony Blair « a green paper », le Financial Times commente: « Les idées du Labour lorsqu'il était dans l'opposition de confisquer les profits trop élevés, ont été très adoucies ». March 26, 1998.

Ce résultat, totalement inverse par rapport aux attendus et dans des proportions très nettes appelle deux commentaires :

• Lorsque nous avons produit en 1994 ce premier résultat¹⁸, avec bien sûr une série statistique moins longue, certains observateurs, qui doutaient que cela puisse être, expliquèrent que la très haute profitabilité anglaise venait d'un rodage du système ; il suffisait d'attendre. Or depuis le ratio n'a pas fléchi. Pourtant, depuis 1995 le régulateur anglais a mené des négociations avec les entreprises pour relever leurs obligations, réduire leurs profits sans que cela se traduise dans leurs résultats. Les entreprises soumises à ces nouvelles contraintes ont reconstitué leurs marges par différentes politiques. Plus récemment, lors des négociations de 1999 qui les soumettent à des obligations plus contraignantes tout se passe comme si ayant épuisé leurs marges de jeu (par des gains de productivité), elles devaient répercuter les nouveaux coûts induits sur le facteur travail. Plusieurs entreprises ont annoncé une réduction significative de leurs effectifs¹⁹. Elles n'ont pas envisagé de baisser leur rentabilité. Qu'est-ce à dire ?

Cette réponse « brutale » et symétrique à l'action du régulateur témoigne d'une propriété très importante à prendre en compte pour débattre de la question des rentabilités. Dans un pays, ou dans une zone économique donnée les entreprises se doivent d'assurer une profitabilité moyenne attendue. Ces attentes partagées par tous les acteurs dont les investisseurs, échappent à l'action du régulateur dans le court terme car c'est un produit de l'histoire économique de chaque zone. Les attentes des marchés à Hong Kong, New York, Londres, Paris et Francfort ne sont pas les mêmes. Les analyses passées de Michel Albert sur les différences entre les capitalismes anglo-américain et rhénan font encore sens, même si l'internationalisation des marchés des capitaux tend à niveler ces attentes. Et ce qui peut apparaître ici comme un bon résultat (10 % de ratio profit/chiffre d'affaires), peut s'avérer totalement insuffisant ailleurs.

18 - L'oligopole compétitif. Annales des Mines, octobre 1994

19 - Financial Times December 12, 1999, l'article d'Andrew Taylor et les réductions d'emplois : Severn 1000, Anglian et Yorkshire 500, Hyder 350, South West 200.

Cette analyse comparée des profitabilités en France et en Angleterre permet d'analyser autrement la question de la croissance des groupes français. Selon l'explication « classique », les formidables profits de l'eau expliqueraient leur diversification. Non seulement cette explication est partielle comptablement mais elle omet l'essentiel. Ces groupes doivent leur croissance à une vision stratégique et à une maîtrise du long terme. Il ont su s'engager au bon moment sur les marchés avant que les prix n'exploient. Leur croissance s'est faite en combinant deux grands mécanismes : reprises de régies, alliances amicales avec des entreprises, souvent familiales, présentes dans tel ou tel marché. Point d'OPA tonitruante et dispendieuse pour expliquer leur développement. A cette vision stratégique qui explique beaucoup, les analystes financiers opposent le short termism du capitalisme anglais. Le Financial Times expliquait ainsi plusieurs opérations de rachat en Angleterre par des groupes français : Thomson/Racal, Saint-Gobain/Meyer, Air Liquide-Air Products/BOC, Lafarge/Redland et offre sur Blue Circle²⁰.

- La comparaison quoique nette peut néanmoins être soumise à discussion en raison du choix du ratio. On peut se demander en effet si pour un même volume d'activité, entre les groupes anglais et français les capitaux investis ne sont pas différents. Les Regional Water Corporations, propriétaires des actifs ont des capitaux investis élevés à rentabiliser tandis que les entreprises françaises travaillant plus en affermage auraient moins de capitaux à rémunérer et il serait donc normal qu'un profit moindre soit enregistré. Cet argument ancien²¹ invite certainement à conduire des études approfondies car c'est une question qui ne se traite pas en une formule définitive²².

Au stade actuel des sources aisément disponibles nous ferons simplement observer que l'opposition entre une situation avec beaucoup de capitaux

20 - Financial Times, C. Batchelor et D. Owen, French builders display their global ambitions, january 2000.

21 - Discussion avec le directeur adjoint du département Private Provision, Banque Mondiale 1995.

22 - Voir l'argumentation du Haut Conseil, op. cité.

investis et une autre avec de « petits » investissements correspond à une simplification de la réalité. Les groupes français pratiquent certes l'affermage mais premièrement, les parties concessives n'ont pas complètement disparu et deuxièmement ils doivent faire des investissements complémentaires qui viennent épauler les investissements du domaine concessif. Les documents comptables distinguent dans les immobilisations corporelles celles du domaine concédé – c'est à dire les actifs des collectivités locales mis à la disposition de la firme pour la durée du contrat – et celles du domaine privé (voir tableau). L'examen sur trente ans des bilans de la Compagnie Générale des Eaux (Société) permet de mesurer les deux postes et conduit à plusieurs résultats.

Il est clair que la simplification évoquée n'est pas soutenable compte tenu de la part des actifs privés. En 1967 pour une valeur de 1 du domaine concédé les actifs du domaine privé avaient une valeur de 0,82 ; en 1977 toujours pour 1 en concédé, le domaine privé passait à 1,3 ; en 1987 ce rapport s'établissait à 1,52 ; pour s'inverser en 1996 avec 0,68.

Le rapprochement de ces valeurs avec notre ratio du taux de profit fait ressortir une relation inverse à celle attendue par les détracteurs de l'argument de la profitabilité « raisonnable » (si la Compagnie investit peu elle devrait accepter des profits faibles, d'où la différence avec les RWC anglaises). De 1977 à 1987, les investissements du domaine privé augmentent, le profit d'exploitation rapporté à l'activité chute (7,9 % en début de période et 5 % en fin) ; dans la décennie suivante les investissements du domaine concédé repartent et le ratio monte (8,9 % en fin de période). Etonnante situation d'une compagnie qui ne rémunérerait pas ses capitaux investis !

Pour comprendre cette situation il faut prendre en compte les amortissements et raisonner en cash flow. Les investissements du domaine concédé sont amortis sur la durée du contrat, donc du temps long, tandis que les investissements du domaine privé sont amortis selon les règles comptables habituelles, soit sur des durées inférieures à 7 ans. Que se passe-t-il lorsque la part des actifs du domaine privé augmente (les années

1967/1987) ? La Compagnie amortit, le compte de résultat enregistre des charges élevées qui pèsent sur le profit d'exploitation ; mais le cash flow reste important. Lorsque ce sont les villes qui cette fois apportent les actifs (et on peut penser que ce fut le cas au début des années quatre-vingt-dix avec la reprise de très grands services d'eau, Paris, Toulouse, Caen, Montpellier, Lorient), les amortissements progressent moins vite et le résultat d'exploitation monte.

On peut alors avancer comme hypothèse de travail qu'en définitive, en raison de réglementations contraignantes le cash flow global dégagé soit relativement stable (car en relation avec les volumes d'eau vendus), « raisonnable » et bien inférieur aux niveaux anglais. Le reste est une affaire de répartition entre le profit d'exploitation ou les amortissements, liée à l'origine des investissements : les villes ou la Compagnie. Le système fluctue, en fonction des demandes des villes, des conditions des marchés et des conceptions politiques. Lorsque la Compagnie apporte ses capitaux pour reprendre des réseaux, le profit chute mais elle amortit vite; dans l'autre branche du cycle caractérisée par un plus grand apport des villes, son profit monte mais les amortissements s'étalent dans le temps et le cash flow reste relativement stable par rapport à l'activité.

Profitabilité des Regional Water Companies²³ (En milliards de £. Source Ofwat 1996).

	1990/91	1991/92	1992/93	1993	1994	1995	1996
Chiffre d'affaires	3,93	4,67	5,24	(4,91)	5,14	5,30	5,40
Operating Profit	1,26	1,57	1,72	(1,46)	1,54	1,70	1,84
P/CA	32,1%	33,6%	32,8%	29,7%	30,0%	32,1%	34,1%

23 - Ces statistiques concernent les dix compagnies régionales privatisées en décembre 1989. Il faut les distinguer des statistiques du secteur de l'eau, les plus souvent commentées. Ces dernières incluent les Statutory Water Companies. Voir C. Defeuilley, Régulation et service public. Enseignements de l'expérience britannique. Flux/CNRS, n31-32, p51. Pour les trois premières années, résultats de chaque compagnie, publiés dans notre article de 1994 op.cité. Pour la série 1993-1996, source Ofwat, 1996. Le décalage sur l'année 1993 tient aux périmètres prix en compte. Ofwat a travaillé sur des comptabilités recalées sur le périmètre de 1996 et concernant les activités régulées. Notre statistique part des résultats publiés chaque année.

Profitabilité des deux groupes français. (En millions de francs)

	Lyonnaise des Eaux			Générale des Eaux		
	Chiffre d'affaires	Profit exploitation	P/CA	Chiffre d'affaires	Profit exploitation	P/CA
1976	995	118	11,8%	2 854	222	7,8%
1977	1 117	124	11,1%	3 117	246	7,9%
1978	1 201	117	9,7%	3 472	274	7,9%
1979	1 487	174	11,7%	3 890	318	8,2%
1980	1 866	176	9,4%	4 557	387	8,5%
1981	2 039	183	9,0%	5 269	471	8,9%
1982	2 305	155	6,7%	6 065	479	7,9%
1983	2 646	191	7,2%	6 299	292	4,6%
1984	2 763	132	4,8%	6 925	323	4,7%
1985	3 083	164	5,3%	6 537	364	5,6%
1986	3 300	193	5,8%	7 115	334	4,7%
1987	3 640	228	6,3%	7 848	390	5,0%
1988	3 898	250	6,4%	8 522	480	5,6%
1989	4 267	268	6,3%	9 331	643	6,9%
1990	4 743	279	5,9%	10 602		
1991	5 113	322	6,3%	11 374	802	7,1%
1992	5 574	333	6,0%	12 457	1 065	8,5%
1993	6 064	423	7,0%	13 463	1 060	7,9%
1994	6 603	387	5,9%	14 446	1 163	8,0%
1995	7 012	378	5,4%	15 258	1 530	10,0%
1996	7 306	392	5,4%	15 864	1 411	8,9%

Source: rapport aux actionnaires. Compte de la société. Pour la Générale des Eaux, l'activité recouvre à 90% le secteur de l'eau. Elle inclut également ses engagements dans d'autres secteurs où elle commence à prendre pied (le chauffage urbain, les travaux) et les produits d'immeubles, les redevances d'utilisation.

Actifs au bilan, Compagnie Générale des Eaux (Société). (En millions de francs)

	1967	1977	1987	1996
Immobilisations du domaine concédé	89	287,7	703,2	1 692,3
Immobilisations du domaine privé	73	374,9	1 070,1	1 159,0

Sources : rapport aux actionnaires 1967, p22 et 23, RA 1977 p70 et 94, RA 1987 p18 et 56, RA 1996 p28 et 58.

DE LA RÉGULATION DU SECTEUR DE L'EAU

6. La France dans les réseaux urbains part d'une architecture et de principes d'action qui peuvent être rappelés très rapidement. Le dispositif repose sur les villes assistées par de grands groupes à qui elles peuvent déléguer. Elles le font au moyen de contrats établis pour des durées comprises entre 7 et 25 ans selon la nature des responsabilités. A leur expiration les réseaux reviennent de droit à la puissance publique. Si les groupes ont effectivement une grande part des marchés dans les réseaux techniques urbains ce résultat provient non pas d'un vaste monopole territorial unique et permanent, comme en Angleterre, mais d'une somme de monopoles locaux accordés pour des durées limitées. Pour que ces monopoles soient reconduits, ce qui fut souvent le cas, l'entreprise doit faire ses preuves. Rien n'est jamais acquis. Cette architecture institutionnelle contient donc en soi un principe de mise en compétition.

Il est d'autres principes non écrits, ils jouent en arrière plan un rôle très important et peuvent être définis comme une culture commune partagée par tous les acteurs qui leur permet d'agir en commun en allant dans la même direction (les sciences cognitives parlent de tacit knowledge, les historiens de valeurs communes, la sociologie des organisations de culture).

- Il est admis que les firmes sont des firmes intégrées et non des spécialistes d'une seule tâche. Elles exploitent, maintiennent, construisent, conçoivent les équipements.
- Le système est pragmatique. Il repose moins sur l'affichage de grands objectifs de politique publique que sur la résolution de problèmes, c'est un système orienté problèmes dans lequel les agents de base au contact du terrain, les élus responsables du secteur, les ingénieurs municipaux et ceux des firmes, ont toute leur place.
- Si les groupes ont une grande liberté d'action en comparaison des contrôles auxquels sont soumis leurs homologues anglais, ils agissent sous des principes supérieurs qui formatent leur comportement. Premièrement ils se trouvent soumis aux obligations du service public :

continuité, égalité et mutabilité. Deuxièmement, ils se trouvent soumis à une obligation de résultat.

- Le contrat, s'il est au coeur de la relation entre la puissance et la firme ne représente qu'un moment de cette relation. Ensuite, les relations se calent par rapport à des problèmes à résoudre et reposent largement sur la confiance. Ce qui veut dire en langage économique que confrontés à une situation d'incertitude les acteurs ont rédigé des contrats incomplets et qu'ensuite ils est largement fait appel à la confiance pour les ajuster aux nouvelles situations.

Ces principes non écrits se trouvent encadrés par une série de règles nombreuses, parfois anciennes qui font que les réseaux techniques urbains se trouvent très réglementés. Evoquons les principales d'entre elles, bien connues des juristes du secteur²⁴: règles de la concurrence, réglementation des marchés publics, loi Sapin pour le choix du délégataire, règles d'urbanisme et procédures d'enquête publique, réglementation sanitaire et environnementale, obligation de comptes rendus techniques et financiers annuels²⁵, jurisprudence des tribunaux administratifs et du Conseil d'Etat.

7. Une régulation locale. Plusieurs facteurs permettent de comprendre que le système puisse être régulé sans régulateur. Cette caractéristique hétérodoxe du modèle français est le résultat d'un système équilibré où concourent plusieurs facteurs dans un jeu de check and balance. Descriptivement, ils relèvent de trois catégories²⁶:

- l'organisation des marchés qui permet plusieurs mises en compétition :

24 - M. Long et ali, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative. Paris, Dalloz, 1999, 12ème ed. M. Long. L'évolution du service public. Flux, n31-32, op. cité. et également Négocier, gérer et contrôler une délégation de service public. Paris, La Documentation Française, 1999.

25 - Sur ce point, voir l'article de J.M. Salles et J. Inglès, Régulation de l'activité des délégataires de services de l'eau et de l'assainissement, qu'avons nous appris ? Flux 31/32, op. cité.

26 - Nous avons approfondi cette question dans deux textes. Les services urbains, le marché et le politique. in Martinand (dir.). L'expérience française du financement privé des équipements publics, Paris, Economica, 1993. Gestions urbaines de l'eau (introduction). Lorrain (dir.). Paris, Economica, 1995.

pour l'accès aux contrats, pour l'accès aux capitaux, pour une partie des travaux.

- la place du politique qui est à la fois signataire des contrats, légitime par l'élection et responsable vis-à-vis des électeurs/usagers. Cette triangulation du contrat, du service et du vote unit chaque acteur, lui donne un intérêt à agir et permet d'expliquer qu'une grande partie de la régulation se joue au plan local.

- le comportement des firmes qui doivent veiller à leur réputation malgré leurs monopoles.

Ces trois grands mécanismes, l'organisation des marchés, la régulation globale et politique et la réputation contribuent à ce résultat d'une régulation sans régulateur.

8. Régulation sectorielle ou gouvernement municipal. Si le secteur de l'eau peut s'analyser et se réformer selon une propre logique interne il est important de prendre en compte qu'il s'est construit en complément de l'exercice du gouvernement municipal et que certaines propriétés en découlent. Cet argument permet de clairement démarquer deux filiations intellectuelles avec leurs conséquences pour la réforme. Soit on suit l'approche anglo-américaine et on fait des réseaux et des grands systèmes techniques des secteurs ayant leur propriétés spécifiques et on les organise secteur par secteur. Soit on considère que les réseaux techniques urbains sont une composante physique, morphologique essentielle de la gestion des métropoles et dans ce cas leur histoire et leur réforme se pense tout autant dans celle du gouvernement local que dans une logique sectorielle. Cette seconde approche qui s'inscrit dans notre tradition politique conduit à voir autrement la question du contrôle.

Economie de la variété et délégation. Pourquoi les villes délèguent ? Si l'on creuse cette question du côté de l'entreprise on trouve des principes d'économie industrielle qui s'appliquent aux réseaux comme à d'autres secteurs : économies d'échelle, économies d'envergure etc.. Du côté de la ville cette opération permet de dégager une liberté de moyens. De sorte qu'une réflexion sur la délégation côté firme devrait toujours avoir pour

symétrique une interrogation du côté Municipalité : qu'a-t-elle retrouvé comme marge de jeu ? Comment s'est-elle mobilisée sur d'autres priorités ? Le principe même de la gestion déléguée fait sens dans le cas de l'action des mairies qui relève d'une économie de la variété. Elles ont la responsabilité d'un très grand nombre de tâches hétérogènes et on comprendra aisément qu'elles ne peuvent pas être performantes partout. Il est donc normal qu'elles fassent appel à des acteurs spécialisés.

Faire ou faire-faire, deux architectures institutionnelles. Pour agir la puissance publique locale a le choix entre deux voies qui ont des implications institutionnelles. Une solution est de faire soi-même ou de faire-faire en s'impliquant fortement. Ce sont les cas respectifs des régies ou des SEM. Cette solution produit en longue période une architecture de structures locales, petites et indépendantes. Elles s'appuient pour les autres fonctions – recherche, innovation – sur l'Etat ou sur une structure centrale comme pour les Sociétés d'économie mixte. Cette solution implique pour la collectivité locale une mobilisation de ressources humaines et un fort engagement.

Si pour diverses raisons les élus ne souhaitent pas s'engager dans cette voie alors ils peuvent déléguer. Ce cas implique que l'on accepte une autre architecture : des firmes qui intègrent des fonctions, ont une relative liberté d'action et sont jugées aux résultats. Elles intègrent la gestion des risques, des arbitrages d'investissements entre des territoires, le développement d'une politique de recherche et différents maillons d'une filière industrielle. L'économie institutionnelle nous dit que c'est historiquement cette supériorité de coordination par rapport au marché, ou à la bureaucratie qui explique le succès mondial de cette forme d'organisation : la grande entreprise intégrée et maintenant la grande firme cellulaire en réseau. Le débat français ignore l'implicite de l'économie institutionnelle et se bloque sur le droit du contrat : sélection, contrôle.

Le recours à la gestion déléguée suppose l'acceptation de cet implicite. Lire cette deuxième voie d'action avec les critères de la première n'a aucun sens et conduit même à des gaspillages : doubler les fonctions intégrées dans la grande firme par les contrôles importés de la première solution.

9. Cette architecture avec de grandes firmes présente certains avantages dans le contexte actuel.

9.1. En France, ces grands groupes constituent un pôle structuré qui équilibre la baisse d'influence de l'Etat et la faiblesse des moyens des collectivités locales : dispersées en un grand nombre de communes et par ailleurs largement absorbées par le processus de décentralisation et ses suites.

9.2. A l'étranger, ils représentent une force d'exportation, tant dans les grands pays industriels que dans les pays émergents. Et avec eux ce sont à la fois des équipements qui s'exportent mais aussi les éléments plus immatériels d'une ingénierie globale : des solutions techniques, des normes, des principes d'action, des systèmes institutionnels.

9.3. Le fait de promouvoir une architecture institutionnelle, reposant sur des contrats signés par des élus locaux, revient à renforcer leurs pouvoirs, leur légitimité. Il s'agit d'une solution très importante pour le gouvernement des grandes métropoles dans les pays émergents. Les solutions recommandées à partir de la gestion des réseaux techniques urbains se trouvent en phase avec celles qui peuvent être faites par d'autres institutions françaises dans le cadre de programmes de coopération: ministère des affaires étrangères, ministère de l'équipement.

9-4. Le fait que ces entreprises privées puissent intégrer plusieurs fonctions est un élément capital, très important dans le contexte actuel de dérégulation où le démembrement de grandes firmes (demerging, unbundling) est régulièrement préconisé par les économistes. Cette configuration intégrée permet de résoudre deux grandes familles de problèmes.

Premièrement, leur force en moyens humains, financiers et technologiques permet de réintroduire des économies d'échelles dans des exploitations indépendantes les unes les autres. Ceci est obtenu grâce aux procédures internes de ces groupes, qui diffusent les solutions techniques, forment les hommes, optimisent l'usage de ressources communes (capitaux, trésoreries, équipements et consommables). On parlera d'économie d'échelle à l'unité par mise en réseau.

Deuxièmement, les grandes entreprises représentent un pôle actif dans la construction des marchés. Il s'agit d'un facteur capital dans ce type d'activité. « L'économie standard » repose sur l'idée d'un cadre, de joueurs et de règles préalables à l'action ; la réforme consisterait alors à modifier cadre et règles pour changer le cours du jeu. Il se trouve que cette idée ne résiste pas à l'observation. L'histoire des réseaux techniques urbains au début du siècle dans les pays industriels, comme ce qui se passe aujourd'hui dans les pays émergents montre clairement que le premier problème tient au défaut d'un cadre d'action clair et de règles partagées par les acteurs²⁷. Si les institutions et les règles n'existent pas elles doivent être construites. Elles ne le sont pas par un réformateur en position surpluisante, extérieur au jeu, doté d'une vision et de pouvoirs supérieurs, elles le sont par les acteurs eux mêmes dans le cours de l'action. Autrement dit, une question centrale de l'économie des réseaux urbains est celle de la construction des marchés. Ce fut le cas au début du siècle pour l'eau, le gaz de ville, puis l'électricité et aujourd'hui pour les industries de l'information. De grandes firmes intégrées présentent un avantage pour la résolution de ce problème. Elles disposent de moyens qui leur permettent de travailler sur le temps long. Elles peuvent agir aux différents niveaux institutionnels impliqués : exploitations à la base, institutions nationales, organismes prescripteurs internationaux.

Si on résume l'argument, les firmes qui agissent dans ce secteur ne se définissent pas seulement comme des organisations dédiées à la production de biens et de services dans des marchés pré-existants ; ce sont aussi des institutions qui incorporent dans leur comportement des facteurs politiques leur permettant de participer à la construction du cadre et des règles d'action. Cette nécessité pour l'action de disposer de grandes institutions privées plaide en faveur de grandes firmes.

27 - Sur le défaut des conditions préalables et l'idée de construction, voir le n spécial de Flux, volume 10, Octobre Décembre 1992 - Genèse de modèles - (consacré à l'Angleterre et l'Allemagne au début du siècle; le Brésil et la Hongrie aujourd'hui). Voir aussi les chapitres sur Caracas (H. Coing), la Côte d'Ivoire (JC. Lavigne), l'Indonésie (E. Baye), l'Italie (M. Venturini), in Gestions urbaines de l'eau (op. cité). Voir notre mise en perspective historique : La politique à tous les étages, in Villes en Europe, Bagnasco et Le Galès (dir.). Paris, La Découverte, 1997.

RECOMMANDATIONS

Si l'on admet la démonstration d'une économie organisée autour du temps long, de la rationalité limitée, du monopole naturel ; si on considère que la relation principale entre des collectivités locales et des grandes firmes, repose sur des contrats incomplets et la confiance, alors les solutions adoptées ont une certaine robustesse eu égard aux contraintes. Dans la phase actuelle le rôle de la puissance publique ne nous semble pas être de bouleverser l'architecture du secteur.

10. Des analyses exposées succinctement nous déduisons que certains éléments du système français ne doivent pas être changés.

10.1. Il faut garder le concept de grande entreprise intégrée avec l'acceptation des coordinations internes à la firme et un jugement de la puissance publique sur les résultat.

Ceci a deux conséquences pratiques. Premièrement doit être posée la différence entre marché de travaux et contrat de délégation de services publics et en tirer les conséquences dans le droit français et européen. Deuxièmement, si on admet le principe de l'efficacité de coordinations internes aux firmes il ne faut pas rentrer dans une culture de la procédure. Une collectivité locale a le choix entre « faire » et « faire-faire » ; si elle opte pour la seconde voie ce n'est pas pour y consacrer la même énergie que dans le cas de la première.

10-2. Il faut garder la solution d'une régulation par équilibre de système. Dans cet ensemble le positionnement des villes et des maires comme élément central de tout le dispositif doit être maintenu et renforcé en France et exporté à l'étranger. Par conséquent il ne nous semble pas nécessaire de créer une instance de régulation dotée de larges pouvoirs, selon le modèle anglais. Elle ferait double emploi avec ce qui s'accomplit déjà au niveau des villes

10.3. Ce maintien d'une régulation par équilibre de système se trouve fondé aussi sur le refus de l'idée qu'il suffirait de mettre au point « un mécanisme sophistiqué » pour que la relation public-privé dans les

réseaux urbains puisse être optimale ; certains optent pour les enchères de Vickrey, d'autres sur une procédure d'offre faite sur un chiffre d'affaires etc.

Nous ne sommes pas convaincus que l'équilibre d'une relation contractuelle de longue durée puisse être contenu tout entier dans une seule formule. Le monde est trop complexe et imprévisible pour s'ajuster à une seule réduction. Les réseaux techniques urbains sont une composante à part entière des villes, de leur histoire, de leurs changements, de leurs crises ; les mécanismes économiques et institutionnels qui permettent de les piloter doivent donc incorporer cette complexité. Cette réalité comme l'observation de l'histoire de ce secteur sur plus d'un siècle en France nous conduit à recommander un système en check and balance.

11. Les trois fonctions d'une agence de régulation.

La dimension du temps doit être incorporée dans une stratégie de réforme. Si l'objectif n'est pas de remettre en cause la structure oligopolistique du secteur et le coeur de son fonctionnement, il peut être optimisé en développant des mécanismes de compétition. Ce pourrait être le rôle d'une agence agissant dans trois directions. Et au vu des premiers résultats il sera temps d'ajuster les missions, de renforcer les moyens si nécessaire.

11.1. Les longs développements que nous avons dû consacrer à la discussion de questions controversées montrent si besoin en était que dans un univers de passions et de connaissances approximatives le 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. Autrement dit, la première fonction d'une telle agence, avec l'appui des services de l'Etat, des agences de bassin et de la recherche serait de dire le "vrai" sur des questions stratégiques.

11.2. Les firmes disposent de rentes d'information car elles connaissent les contrats, les expériences étrangères etc. Le rôle d'une agence nationale devrait être de réintroduire de l'information dans le jeu (sur les prix,

sur les contrats, sur des expériences étrangères) au bénéfice des élus locaux dispersés dans leurs 12 000 autorités organisatrices.

Par rapport à une typologie des solutions régulatrices (encadré 7), nous recommandons une solution « coup de projecteur ». Elle vise à introduire de la compétition statistique. L'agence dispose du pouvoir de mener des investigations poussées en France ou à l'étranger dans un genre qui ne relève par nécessairement du contrôle (Claude Henry parle de sunshine competition).

11.3. Dans un secteur en voie de mondialisation, ce qui représente un très grand changement historique, le rôle d'une telle agence serait aussi d'exposer dans les pays émergents ce que peuvent être les voies de la réforme, ce qu'en sont les présupposés institutionnels. Il y a certainement un espace à occuper, et un ton à trouver, entre les stratégies des firmes et les grandes institutions internationales.

L'économie de la gestion gélée s'est édifiée en France sans véritable débat politique et économique sur les choix d'architecture institutionnelles et leurs conséquences. Si bien que la culture spontanée qui remonte aujourd'hui, vient bien sûr, de notre vieux fonds français du contrôle et de l'économie administrée. Avant de bifurquer il serait bon de comprendre les propriétés de la solution existante.

Encadré 7. Les cinq types de régulation.

- la régulation par coup de projecteur (ou sunshine regulation)
- la régulation par auto-discipline
- la régulation transversale main légère
- la régulation sectorielle indépendante
- la régulation quasi-juridictionnelle

Source, Dumez & Jeunemaitre. Les institutions de la régulation des marchés. Revue Internationale de Droit Economique, 1999, n1.

Notre point de vue sur ces questions est de dire que sans projet explicite, les acteurs de ces secteurs en France ont « inventé » une configuration originale, contre-intuitive par rapport aux catégories françaises habituelles, de la hiérarchie, du formalisme et du contrôle. C'est un système pragmatique, orienté-problèmes et qui produit des performances. Il a pu développer sa propre originalité parce qu'il en a eu la liberté, sous un ensemble de contraintes (répondre aux critères du service public, faire face aux contraintes du marché : rentabilité, croissance). Il est très important de bien faire comprendre les catégories qui le constituent avant de le réformer. La logique serait de reconnaître qu'il y a deux voies d'action (directe ou déléguée) et de travailler à les optimiser en appliquant à chacune des critères cohérents avec ce qui lui donne une unité.