



HAL
open science

La production de comptes dans les contrats d'eau et d'assainissement : outil de régulation pour la collectivité ou de négociation pour le délégataire

G. Canneva, S. Garcia, L. Guérin-Schneider

► To cite this version:

G. Canneva, S. Garcia, L. Guérin-Schneider. La production de comptes dans les contrats d'eau et d'assainissement : outil de régulation pour la collectivité ou de négociation pour le délégataire. *irstea*. 2004, pp.48. hal-02589499

HAL Id: hal-02589499

<https://hal.inrae.fr/hal-02589499v1>

Submitted on 15 May 2020

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

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

Ecole Nationale du Génie Rural des Eaux et des Forêts

**La production de comptes dans les contrats d'eau et d'assainissement :
outil de régulation pour la collectivité ou de négociation pour le délégataire ?**

Guillem Canneva, Serge Garcia, Laetitia Guérin-Schneider

Cahier N° 2 - Septembre 2004

Les Cahiers de Recherche GEA

Laboratoire Gestion de l'Eau et de l'Assainissement

La production de comptes dans les contrats d'eau et d'assainissement : outil de régulation pour la collectivité ou de négociation pour le délégataire ?*

Guillem Canneva¹, Serge Garcia², Laetitia Guérin-Schneider³

Résumé

La délégation de service public tient une place prépondérante dans le secteur de l'eau. Le modèle français de gouvernance est fondé sur des contrats bilatéraux entre la collectivité locale, organisatrice du service, et le délégataire chargé de son exploitation. Ces contrats sont fortement incomplets et l'opérateur du service possède un avantage informationnel sur la collectivité qu'il peut utiliser pour accroître ses bénéfices. La fixation initiale du prix et le suivi de l'exécution du contrat sont donc des phases cruciales. Pour s'assurer que le service est fourni au meilleur prix, la collectivité dispose d'abord d'un compte rendu d'exploitation prévisionnel, fourni par le délégataire à la signature du contrat, mais également de comptes-rendus financiers annuels. La confrontation des deux types de documents et l'étude de leur impact supposé sur la fixation du prix à la signature du contrat soulève plusieurs problèmes : Les documents fournis donnent-ils une image satisfaisante des charges supportées par le délégataire ? Comment expliquer les divergences entre les documents ? Un déficit affiché par le délégataire a-t-il une conséquence sur le prix fixé au renouvellement du contrat ? Pour répondre à ces questions, nous avons constitué une base de données sur 87 services d'eau et d'assainissement en France. Son analyse montre qu'en définitive, les comptes fournis par les délégataires sont un outil de négociation du prix, plutôt qu'un réel outil de régulation. En particulier, il est mis en évidence que les comptes-rendus financiers ne permettent pas un suivi satisfaisant car ils sont peu adaptés au modèle de régulation français, basé sur un engagement de résultats et non de moyens.

* Ce cahier de recherche a été conçu à partir du mémoire de DEA de Guillem Canneva (2003), réalisé au laboratoire GEA, sous la direction de Laetitia Guérin-Schneider.

Les auteurs remercient Christelle Pezon et Lise Breuil, du laboratoire GEA, ainsi que les membres du réseau "gestion de service public" du Ministère de l'Agriculture pour leur collaboration à ce travail. Nous remercions également la Direction de l'Eau du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable qui a appuyé financièrement cette étude.

¹ DDAF Charente, e-mail : Guillem.canneva@agriculture.gouv.fr

² Laboratoire GEA-ENGREF, 648 rue Jean-François Breton, BP 44494 - 34093 Montpellier Cedex 5, e-mail : garcia@engref.fr

³ Laboratoire GEA-ENGREF, e-mail : guerin@engref.fr

1 Introduction

Considérés comme des services publics, les services d'alimentation en eau potable (AEP) et d'assainissement ne sont cependant pas toujours gérés par des opérateurs publics. La première tentative privée de gestion de l'eau a été celle des frères Perrier à Paris en 1778⁴. Les grands opérateurs privés qui nous sont familiers (Générale des Eaux, rebaptisée Véolia Environnement et Lyonnaise des Eaux, rattaché à Suez) sont des entreprises d'envergure internationale plus que centenaires. Néanmoins, la gestion de l'eau reste une prérogative locale et ce sont les communes qui doivent organiser la gestion du service public, même si elles ont la possibilité de déléguer l'exploitation et tout ou partie de l'investissement, plutôt que de l'assurer elles-mêmes.

Après une période marquée par des « affaires » qui ont dégradé l'image du secteur de l'eau et du monde politique, la loi n°93-122 du 29 janvier 1993, dite « loi Sapin » a encadré la procédure d'attribution des délégations de service public, favorisant ainsi la transparence, sans toutefois supprimer les prérogatives du maire en terme de libre négociation avec les candidats à l'exploitation des services et de choix de l'entreprise (*intuitu personae*). Compte tenu des spécificités du secteur de l'eau, largement oligopolistique, la concurrence, même si elle se développe, reste modérée. Encadrer l'attribution des contrats n'est donc pas suffisant, il faut aussi pouvoir contrôler leur exécution. Dans cet esprit, la loi n°95-127 du 8 février 1995 dite « loi Mazeaud » oblige les délégataires à fournir chaque année à la collectivité un compte-rendu technique et financier sur la gestion du service. Le contenu et le format de ces rapports n'a toutefois pas été défini réglementairement, ce qui a laissé une marge de liberté assez grande sur les méthodes de construction du document financier.

La collectivité locale responsable du service dispose donc de deux types d'information financière lui permettant de fixer le prix avec le délégataire : le compte rendu financier (CRF) qui fournit une information sur les charges estimées par l'exploitant en place, et le compte d'exploitation prévisionnel (CEP) fourni par chaque candidat au moment de la passation du contrat.

La question qui se pose est double : comment l'information financière produite par les délégataires est-elle utilisée dans le cadre de la fixation initiale du prix ? Cette information est-elle appropriée et de qualité satisfaisante pour que la collectivité effectue le suivi de la délégation ?

A partir d'un ensemble de collectivités suivies dans le cadre de l'Observatoire sur la renégociation des délégations de service public dans le secteur de l'eau et de l'assainissement (GEA-ENGREF, 2003), nous avons rassemblé dans quelques départements tests une série d'informations supplémentaires (CEP et CRF relatifs aux services), afin de creuser ces deux questions. Nous nous sommes ainsi intéressés à l'intérêt que représentaient les CRF pour les collectivités. Cet outil de suivi de l'exécution du contrat remplit-il son rôle ? Est-il pertinent dans le modèle français de régulation ? C'est l'analyse par des méthodes statistiques, complétée par des entretiens avec les acteurs de terrain, qui nous a permis d'apporter des éléments de réponses.

⁴ Cette première expérience privée s'est d'ailleurs soldée par une faillite des concessionnaires.

Cet article s'articule de la façon suivante. Dans la deuxième section, nous présentons les particularités des services d'eau en France et les caractéristiques de la délégation de service public. Nous exposons ensuite dans la section 3 la méthodologie que nous avons employée et nous décrivons les caractéristiques de notre échantillon. La section 4 nous permet d'aborder le cœur du problème de suivi des contrats par la présentation et une discussion préalable des CEP et des CRF, tandis que la section 5 concerne l'analyse empirique de ces comptes. En particulier, nous souhaitons comprendre la nature du CRF et son utilité dans la régulation des services sur la base de résultats statistiques obtenus à partir de données de services d'eau et d'assainissement. La section 5 nous permet de discuter les résultats et d'apporter de nouveaux éléments sur le modèle français de régulation des services d'eau. La dernière section conclut cette étude.

2 Présentation des services d'eau en France⁵

Le secteur de l'eau présente des spécificités technologiques et économiques⁶ qui font des services d'AEP et d'assainissement des monopoles naturels locaux non-contestés. La question de la régulation de ces monopoles se pose alors de manière cruciale, et ce quel que soit le mode gestion choisi (pour plus de détails, voir Garcia et al., 2003).

En France, ce sont les communes qui sont responsables de l'organisation des services d'eau et d'assainissement. Compte tenu de leur nombre – plus de 36 000, on imagine que la diversité des situations est grande. En outre, les services d'eau potable et d'assainissement ne sont pas nécessairement gérés par le même opérateur, ce qui fait potentiellement plus de 72 000 services. Cependant, les communes peuvent se regrouper en syndicats de communes pour transférer la compétence à des structures plus importantes surtout lorsque des investissements importants doivent être réalisés. Cette première dimension illustre bien la recherche d'exploitation des économies d'échelle pour les frontières du monopole. Néanmoins, malgré ces regroupements de communes, le nombre de services reste très élevé : environ 16 300 en AEP et 18 000 en assainissement (source enquête IFEN-SCEES portant sur l'année 1998).

2.1 Les modes de gestion du service

Les collectivités locales, communes ou regroupements de communes, peuvent décider de gérer le service elles-mêmes, en régie, ou de le déléguer à un opérateur privé (ou public). Les différentes formes d'organisation du service sont :

- **La régie** : la collectivité assure avec ses propres moyens l'exploitation du service. Diverses formes de régie existent : la régie simple, la régie dotée de l'autonomie financière ou la régie dotée de la personnalité morale. Ces variantes correspondent à des degrés différents d'indépendance

⁵ Pour une présentation de l'organisation et de la réglementation des services d'eau en France, on peut se référer par exemple au travail de Boyer et Garcia (2002).

entre la collectivité et la régie. Néanmoins dans cette forme de gestion du service il y a une forte intégration entre l'opérateur et l'organisateur.

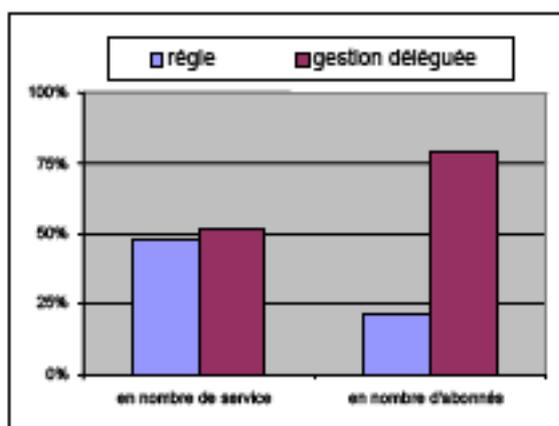
- **La gérance et la régie intéressée** : Ce sont des formes de prestation de service ; comme dans le cas précédant, la collectivité reste responsable du service mais elle confie certaines tâches à un opérateur privé. Cela peut être l'entretien du réseau, la gestion quotidienne des installations de traitement, la facturation. Dans ce cas, les usagers paient leur facture d'eau à la collectivité qui rémunère ensuite le gérant.
- **La délégation de service public (DSP)** : la collectivité délègue la gestion du service à un opérateur privé (le délégataire). On distingue la **concession**, où les investissements sont à la charge du délégataire de l'**affermage** où ils restent à la charge de la collectivité. Les usagers règlent directement leur facture au délégataire. Il perçoit par ailleurs une part qui revient à la collectivité correspondant aux frais qu'elle engage pour faire des investissements et une part qui revient à des organismes tiers (Agence de l'Eau, FNDAE, etc...). Il faut cependant remarquer que la collectivité n'est pas déchargée de ses responsabilités légales face au service public qu'elle est chargée d'organiser. Récemment cette définition d'origine jurisprudentielle a été fixée par la loi⁷ : *« une délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service. »*

La Figure 2-1 et la Figure 2-2 qui représentent la répartition des services selon le mode de gestion, montrent bien que de nombreux services ont un poids en nombre d'abonnés très faible, ces services étant plutôt gérés en régie. Il nous faut par ailleurs remarquer que ces chiffres issus du rapport Tavernier (2001) regroupent sous l'appellation « gestion déléguée » toutes les formes qui ne sont pas en régie : affermage, concession mais aussi des formes de gérance qui ne sont pas des délégations de service public (DSP) à proprement parler. Cependant il faut noter que dans cette catégorie, la part de l'affermage représente 88% pour les services d'AEP et 85% pour l'assainissement (en nombre de services dans les deux cas). La gestion déléguée, le plus souvent sous forme de DSP et plus particulièrement d'affermage, a donc une part très importante en France.

⁶ Parmi les spécificités des services de l'eau, nous pouvons citer : industrie de réseau, coûts fixes importants et spécificités des actifs, qualité du produit, services d'intérêt général, voir EUROMARKET (2003).

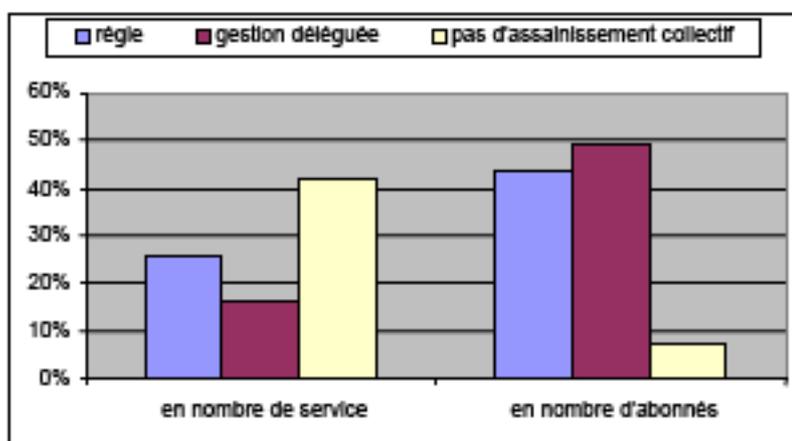
⁷ Article 3 de la loi n°2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier.

Figure 2-1 : Les modes de gestion des services d'eau potable



Source : Tavernier, 2001.

Figure 2-2 : Les modes de gestion des services d'assainissement



Source : Tavernier, 2001.

Le service d'eau est un service à caractère industriel et commercial, au même titre que la distribution d'électricité. Les budgets des collectivités liés à cette activité doivent donc être équilibrés de sorte que le prix payé par les usagers reflètent bien le coût du service. Même dans le cas d'un service d'eau délégué, le rôle joué par la collectivité peut être important. Comme nous l'avons évoqué plus haut, la grosse majorité des DSP sont des affermages et dans ce cas les gros investissements et renouvellements sont à la charge de la collectivité. Une partie du coût du service lui incombe directement.

Même si la délégation a un poids prépondérant, cela n'a pas toujours été le cas : au cours des cinquante dernières années de nombreuses régies ont été remplacées par des opérateurs privés. En effet, ces derniers ont mieux réussi à s'adapter à l'évolution de la législation et à profiter des économies d'échelle liées par exemple à la recherche et développement. Par ailleurs les collectivités en difficulté, suite à une mauvaise gestion, y ont eu recours pour financer les investissements nécessaires.

Nous allons nous intéresser plus particulièrement dans la suite de ce travail au cas de la DSP et au rôle des opérateurs privés.

2.2 Les caractéristiques de la délégation de service public

Les contrats de délégation de service public (DSP) sont d'un type particulier et n'entrent pas dans la catégorie très réglementée des marchés publics. Les fondements de cette distinction viennent à la fois de l'incomplétude des contrats et de la responsabilité de la collectivité dans l'organisation des services.

- Le service est soumis à des **obligations de service public**, notamment celle de continuité qui s'impose au délégataire. Il est donc impossible de formaliser dans un contrat toutes les opérations qui devront être réalisées lors de son exécution. On pourrait dans ce cas formaliser des obligations de résultat ; cependant les collectivités semblent incapables de définir ce que pourraient être ces résultats en dehors du respect des obligations de service public. Par ailleurs, la durée des contrats (en général de 6 à 12 ans pour un affermage, davantage pour une concession) est assez longue ; elle est justifiée par les investissements qui peuvent être faits au début de la délégation et qui doivent être amortis sur la durée du contrat. Il est alors impossible d'envisager toutes les évolutions qui pourraient survenir dans la gestion du service. Les contrats de DSP sont donc fortement incomplets.
- Par ailleurs, la collectivité conserve une **responsabilité** importante lorsque le service est délégué. En outre, elle peut difficilement choisir le moins disant (ce qui est souvent le cas dans un marché public⁸) car il y a un risque qu'il ne puisse pas assurer correctement le service et que le principe de continuité ne soit pas respecté.

Le législateur a donc créé un cadre spécial, exorbitant du droit d'attribution des marchés publics. L'exécutif de la collectivité choisit le délégataire après négociation de gré à gré avec les candidats. C'est le **principe de l'intuitu personae**. La totale liberté contractuelle des collectivités, le principe de l'intuitu personae et l'existence d'asymétries d'information entre la collectivité, négociant un contrat de délégation seulement tous les dix ans environ, et le délégataire, gérant plusieurs contrats, ont conduit à des abus amplement relayés par les médias. Corruption, concussion, contrats abusifs ont conduit à légiférer pour encadrer l'attribution de ces contrats.

Cette évolution réglementaire concerne à la fois la phase pré-contractuelle (rédaction et attribution de la délégation) et la phase post-contractuelle. La loi 93-122 du 29 janvier 1993, dite « loi Sapin » a créé une procédure d'attribution des délégations de service public introduisant plus de transparence et de concurrence ; cette procédure est détaillée dans l'annexe A. Le principe d'intuitu personae a été

⁸ Dans le cas des marchés publics, la valeur technique peut être aussi prise en compte pour le choix de l'entreprise.

maintenu, compte tenu de la spécificité des contrats. La durée des contrats est limitée à 20 ans⁹ et les avenants de prolongation sont interdits sauf dans des conditions particulières.

La phase post-contractuelle ne doit cependant pas être négligée : les contrats comportent des engagements de la part de l'opérateur. Il incombe donc à l'autorité régulatrice de vérifier que ceux-ci sont effectivement remplis. Par ailleurs, les contrats sont fortement incomplets et il est prévu de revoir certaines clauses, et notamment la recette du délégataire, au cours du contrat. Il se peut aussi que des changements du service (changement d'approvisionnement en eau potable, modification du périmètre de la délégation par exemple) entraînent une modification de la rémunération du délégataire. C'est pourquoi la phase post-contractuelle a été encadrée par la loi n° 95-127 du 8 février 1995, dite « loi Mazeaud ». Elle introduit l'obligation pour le délégataire de fournir annuellement un compte-rendu sur le service délégué à l'exécutif de la collectivité délégante. Ce compte-rendu comprend une partie technique qui reprend les principaux indicateurs du service (le volume d'eau produit, le volume facturé, le nombre d'abonnés en sont quelques exemples) ainsi que des indicateurs définis contractuellement, et une partie financière qui présente les recettes et les dépenses du service. Enfin, la loi n°95-101 du 2 février 1995 dite « loi Barnier » oblige les responsables de l'organisation du service (maires ou présidents de collectivité) à éditer un compte-rendu annuel sur la qualité et le prix du service.

Ces outils réglementaires, en rendant les passations de délégation plus transparentes et en réduisant les asymétries d'information, ont pour objectif d'encourager la concurrence dans un secteur caractérisé par le monopole naturel et la forte concentration des opérateurs privés.

2.3 Les opérateurs privés en France

En France, trois habitants sur quatre sont desservis par un opérateur privé. 98% de ce marché est partagé par trois grands groupes internationaux : Veolia Environnement (via Générale des Eaux), Suez (via Lyonnaise des Eaux) et Bouygues (via SAUR, Société d'Aménagement Urbain et Rural). Ces entreprises ont également formé des filiales communes pour répondre à des exigences d'élus locaux (la Société des Eaux du Nord, la Société des Eaux de Marseille ou la Société Stéphanoise des Eaux en sont quelques exemples¹⁰).

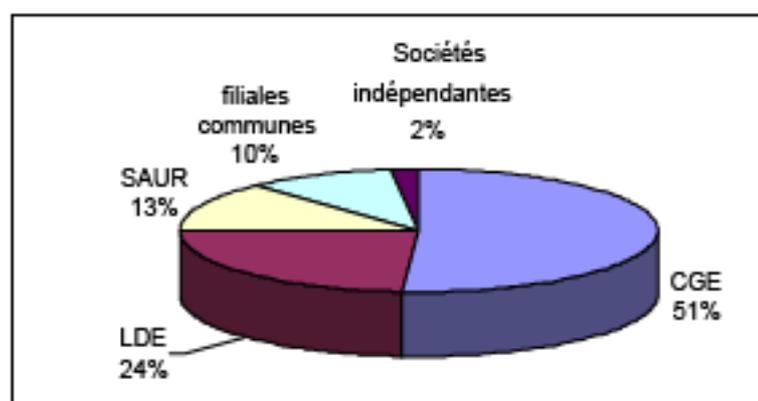
Depuis quelques années, on observe une concurrence de plus en plus importante de la part de distributeurs indépendants, implantés plus localement. RUAS par exemple est implanté dans le Sud de la France et gère, entre autres, le service d'eau de Nîmes tandis que la SOGEDO est plutôt implantée

⁹ La loi n°95-101 du 2 février 1995 dite « loi Barnier » a complété la « loi Sapin » limitant à 20 ans les délégations de service public d'eau et d'assainissement, sauf cas exceptionnel soumis au trésorier-payeur général.

¹⁰ On peut se reporter à la décision n°02-D-44 du 11 juillet 2002 du Conseil de la Concurrence, relative à la situation de la concurrence dans les secteurs de l'eau potable et de l'assainissement, notamment en ce qui concerne la mise en commun des moyens pour répondre à des appels à concurrence pour une description des filiales communes des grands groupes de distribution d'eau. Le Conseil demande le démantèlement des filiales communes.

en Dordogne et en Gironde. Cependant, la présence de ces sociétés reste plutôt négligeable (2% des abonnés à un service délégué, voir Figure 2-3).

Figure 2-3 : Les parts de marché (en nombre d'abonnés) des délégataires



Source : Tavernier, 2001.

Les trois grands opérateurs ont des organisations similaires ; on peut les décomposer en grands niveaux hiérarchiques et géographiques : le siège, la région, le centre opérationnel et le secteur qui gère plusieurs contrats. Cette décomposition correspond à une répartition des tâches :

- le siège s'occupe principalement de la stratégie de l'entreprise et du lobbying ;
- la région (ou zone) gère la centrale d'achat et la recherche et développement (R&D) ;
- le centre opérationnel coordonne les secteurs, répartit les budgets, négocie les contrats et gère les laboratoires d'analyse ;
- le secteur, enfin, gère les moyens localement pour répondre aux besoins des services d'eau. Ces moyens sont techniques (service de la clientèle, travaux, entretien) ou transversaux (comptabilité, informatique, stock) et répartis sur plusieurs contrats.

Contrairement à la régie, où l'ensemble des moyens engagés est dédié à la gestion du service, dans la DSP, les frontières entre contrats n'existent pas vraiment dans l'organisation du travail. Cette organisation est dictée par la contrainte de la gestion locale de l'eau mais aussi par les gains de productivité qui peuvent être dégagés en mutualisant les tâches telles que la R&D ou les analyses.

Les activités de lobbying sont relayées par le Syndicat des Producteurs et des Distributeurs d'Eau (SPDE) qui représente les grands délégataires et intervient dans l'élaboration de réglementation liée à l'eau ou à la DSP. Par ailleurs, les groupes possèdent aussi des filiales dédiées au BTP, à la construction d'installations telles que les usines de potabilisation ou les stations d'épuration et des bureaux d'étude. Cette intégration verticale des activités est aussi une des caractéristiques du marché de l'eau français.

En conclusion, les collectivités sont face à des entreprises très importantes et diversifiées. L'existence d'asymétries d'information est le problème essentiel de leur relation avec les opérateurs privés. Le déséquilibre est d'autant plus important que la collectivité est à la fois l'organisateur du

service et le régulateur. En outre, elle n'est pas à la même échelle que l'entreprise qu'elle doit réguler. Ceci est d'autant plus vrai dans le cas (majoritaire) où les collectivités sont petites et n'ont pas de services techniques ni de conseil interne rivalisant avec les moyens mis en œuvre par l'opérateur privé.

3 La méthodologie de l'étude

3.1 Le contexte de l'étude

La phase pré-contractuelle a été encadrée, comme nous l'avons vu plus haut, par le dispositif de la loi Sapin. Cette phase est d'autant plus importante que c'est à ce moment que la concurrence intervient et peut permettre aux usagers de bénéficier du service au meilleur prix. Un observatoire sur les renégociations des contrats de délégation de service d'eau et d'assainissement français¹¹ a été mis en place par le laboratoire Gestion de l'Eau et de l'Assainissement (GEA-ENGREF) pour étudier les évolutions liées à la mise en œuvre de la procédure de renégociation. Cet Observatoire dispose d'une base de données recensant les contrats renégociés et leurs principales caractéristiques, notamment les conditions de concurrence entre les délégataires.

Les résultats semblent montrer que la procédure de négociation entraîne une baisse moyenne des recettes du délégataire qui bénéficie plutôt aux grosses collectivités (dans lesquelles la concurrence entre délégataires est plus forte) et assez peu aux petits services ruraux pour lesquels il n'y a parfois qu'une seule offre et donc pas de concurrence¹². Cependant, on observe que cette baisse de la part du délégataire dans le prix de l'eau peut-être compensée par une augmentation de la part de la collectivité¹³. Par ailleurs un impact sensible de la procédure est le développement du conseil aux collectivités pour préparer les négociations. Comme la plupart des collectivités sont de petite taille et exposées à des poursuites judiciaires en cas de non-respect de la procédure, elles ont recours majoritairement au conseil public (assuré par les services d'ingénierie publique des Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF) et, dans une moindre mesure, des Directions Départementales de l'Équipement (DDE)) : le conseil public représente environ 90% du conseil dans les collectivités de moins de 10 000 habitants et 60% dans les collectivités locales de plus de 10 000 habitants (en nombre de procédures, GEA-ENGREF, 2003).

Néanmoins on peut se demander si, compte tenu de l'incomplétude des contrats et de la possibilité de faire des avenants, la concurrence initiale ne peut pas être contournée. Si en effet une modification du contrat doit intervenir, on se retrouve non pas dans la position initiale d'une mise en concurrence mais dans une négociation en monopole bilatéral puisque les deux parties sont liées par le contrat de DSP. Le délégataire a fait des investissements (au moins immatériels en connaissance du service mais

¹¹ Appelé aussi Observatoire loi Sapin, il a été mis en place avec le soutien du Ministère de l'Ecologie (voir Guérin-Schneider *et al.* 2003)

¹² En moyenne, il y a deux à trois offres par contrat, suivant la taille de la collectivité. Mais ce petit nombre d'offres n'est bien sûr pas la condition suffisante d'une réelle concurrence (GEA-ENGREF, 2003).

¹³ Ce phénomène a été constaté en 2001 mais pas les années précédentes.

éventuellement aussi matériels) ce qui ouvre droit à des compensations si la collectivité décide de rompre le contrat. Nous allons toutefois laisser de côté dans la suite de cette étude le problème des avenants dans les premières années suivant la signature de la DSP, pour nous concentrer sur l'impact de la mise en place des outils de suivi des contrats et particulièrement des comptes-rendus financiers (CRF). Permettent-ils de contrôler effectivement la réalisation du service et d'avoir une vision correcte de l'économie du contrat ou au contraire, accroissent-ils davantage les problèmes informationnels des collectivités ?

3.2 Présentation de la méthodologie générale

Si l'on considère le critère du nombre, les services d'eau en France sont dans leur grande majorité de petite taille et dans des zones rurales. Étant donné les limites en termes de moyens techniques, juridiques et financiers inhérentes à cette échelle de gestion, les DDAF ont historiquement apporté leur conseil pour les questions de délégation de service public d'eau et d'assainissement. L'Observatoire loi Sapin a bien montré la place prépondérante des DDAF dans le conseil aux collectivités.

Compte tenu des liens existants entre certaines DDAF et le laboratoire GEA, les DDAF ont été la source essentielle d'informations, à la fois quantitatives et qualitatives, pour cette étude :

- **Qualitative**, car nous avons interrogé les ingénieurs et les techniciens chargés du conseil aux collectivités. Nous avons pu ainsi replacer les situations particulières dans leur contexte local.
- **Quantitative**, car nous avons collecté les documents disponibles pour 87 contrats de délégation dans l'eau et l'assainissement dans 8 départements (le Gard, la Gironde, la Dordogne, les Côtes-d'Armor, l'Hérault, les Yvelines, l'Essonne et la Seine-et-Marne). Ces documents sont des extraits de contrats, des comptes d'exploitation prévisionnels (CEP), des avenants et des CRF.

Voici un bref descriptif des divers documents que nous avons collectés :

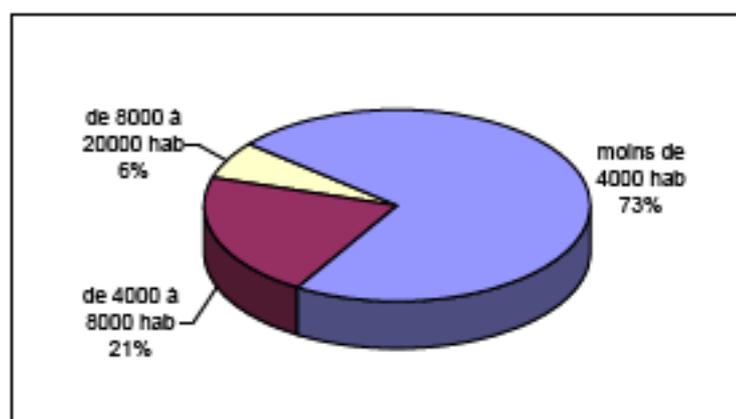
- **Les contrats** : nous nous sommes focalisés sur les articles qui correspondaient à la fixation du tarif (art. 32 du contrat-type des DDAF), à la formule de révision (art. 33) et aux clauses de révision du tarif et de la formule (art. 39). Ces contrats avaient l'avantage d'avoir tous été rédigés par les DDAF selon un même modèle et présentaient donc une homogénéité de traitement.
- **Les comptes d'exploitation prévisionnels (CEP)** : ces comptes prévisionnels sont un exposé des dépenses prévues liées au service délégué et des recettes espérées. Ces comptes sont en général annexés au contrat.
- **Les comptes-rendus financiers (CRF)** : ces documents font partie du compte-rendu annuel que fait le délégataire à l'exécutif de la collectivité organisatrice du service.

Nous reviendrons plus en détail dans la suite de l'étude sur ces divers documents. Le choix de ces services a aussi été motivé par l'existence d'une base de données constituée depuis 1998, dans le cadre de l'Observatoire loi Sapin. Cette base nous a apporté des données supplémentaires (qu'on ne trouvait pas dans les documents que nous avons collectés) sur le contexte concurrentiel et la situation avant la renégociation.

3.3 Présentation de l'échantillon

Nous souhaitons donner une image de cet échantillon afin de pouvoir ensuite discuter sa représentativité. L'enquête a porté sur 87 services délégués : 43 services d'assainissement et 44 services d'AEP. Leur contrat a été renégocié entre 1998 et 2001. La Figure 3-1 montre la répartition de notre échantillon par taille de services.

Figure 3-1 : Répartition de notre échantillon par taille¹⁴



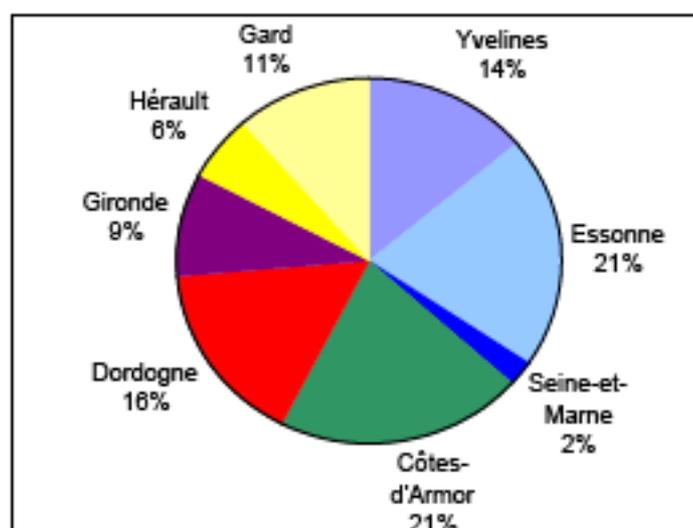
Notes : Nombre total de services = 87.

Cette répartition est conforme à la représentation des services en France, même s'il manque quelques collectivités urbaines, dépassant les 20 000 habitants. Comme nous l'avons dit plus haut, il existe un très grand nombre de petits services. Par ailleurs, nous avons collecté les documents *via* les DDAF qui assurent le suivi des délégations de service public essentiellement dans les zones rurales, où les services sont de taille modeste. Enfin, les collectivités qui ont recours aux conseils de l'ingénierie publique sont majoritairement celles qui n'ont pas en interne les moyens suffisants pour assurer cette tâche, et en général ce sont les services de petites et moyennes collectivités.

Nous avons collecté les données dans 8 départements (voir Figure 3-2), le département étant évidemment la zone géographique pertinente pour les DDAF. Le choix de ces départements a été dicté par leur accessibilité, par les contacts déjà noués, et par le nombre de contrats renégociés. Il faut cependant remarquer que nous pouvons aussi regrouper ces départements en 4 grandes zones géographiques : la région parisienne (tons bleus), la Dordogne et la Gironde (tons rouge et bordeaux), le Gard et l'Hérault (tons jaunes) et les Côtes-d'Armor (en vert). Cette diversification géographique a par ailleurs permis de mettre en évidence des contextes locaux contrastés. Nous présentons dans le Tableau 3-1 les données synthétiques de notre échantillon.

¹⁴ Le nombre d'habitants ne reflète pas le nombre de personnes effectivement desservies ; il est calculé en fonction de la consommation annuelle moyenne d'un habitant, 50 m³. On admet qu'un abonné équivaut à 2,4 habitants.

Figure 3-2 : Répartition géographique de notre échantillon



Notes : Nombre total de services = 87.

Tableau 3-1 : Statistiques descriptives des services d'eau et d'assainissement

	Nombre d'usagers	Volume (en m ³)	Recette du délégataire (en euros)	Prix par m ³ (en euros)
Services d'assainissement, n = 43				
Moyenne	950	129 079	78 500	0,685
Ecart-type	841	127 208	83 138	0,291
Minimum	34	2 874	2 515	0,134
Maximum	3 800	613 750	394 776	1,494
Services d'alimentation en eau potable, n=44				
Moyenne	1 365	191 238	156 458	0,820
Ecart-type	1 507	241 721	213 683	0,298
Minimum	72	8 000	7 633	0,124
Maximum	7 068	1 280 405	935 698	1,751

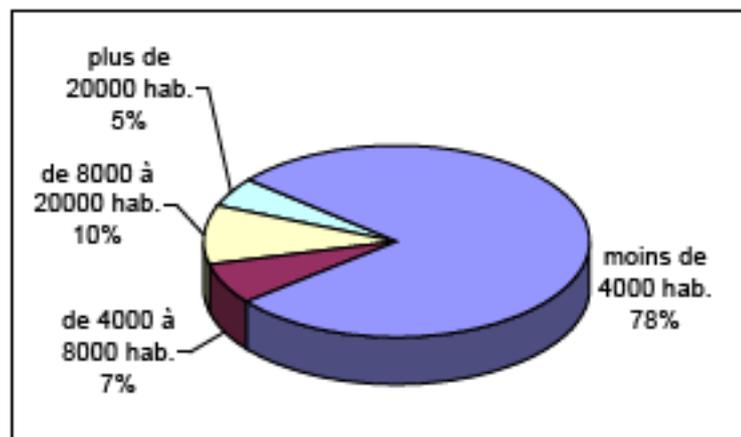
Notes : Le « prix par m³ » est la part qui revient au délégataire dans le prix payé par l'utilisateur. Il est calculé en divisant la recette du délégataire par le volume distribué ou collecté.

3.4 La représentativité de notre échantillon

Notre enquête nous a donc permis de recueillir des données sur des services d'eau potable et d'assainissement, répartis sur le territoire national. La Figure 3-1 met en évidence une très forte

proportion de petits services. Nous pouvons le comparer à ce que l'Observatoire loi Sapin constate pour les renégociations en 2001¹⁵ (voir la Figure 3-3).

Figure 3-3 : Répartition de l'échantillon de l'Observatoire loi Sapin (enquête 2001)



Notes : nombre total de services = 208.

Nous pouvons remarquer que cet échantillon accorde une place plus importante aux services de plus de 20 000 habitants. En effet, l'Observatoire recense l'ensemble des renégociations et pas seulement celles où les DDAF interviennent comme conseil auprès des collectivités. Mais globalement, les deux échantillons montrent qu'environ trois quarts des services sont de petite taille.

Si les services de petite taille sont massivement représentés, c'est aussi parce qu'ils sont largement majoritaires. Le chercheur qui s'intéresse à la régulation des services d'eau en France est alors face au problème méthodologique suivant. S'il s'intéresse prioritairement aux petits services alors ses résultats seront valables dans la grande majorité des cas mais ne concerneront pas la majorité de la population (environ un tiers des usagers est concerné par les services de petite taille dans le cas de l'enquête 2001 de l'Observatoire loi Sapin). Nous avons cependant choisi de travailler en donnant un poids égal à chaque service, important ou modeste, dans la mesure où ce qui nous intéresse ici, c'est l'efficacité des outils disponibles localement en termes de suivi des contrats et de négociation. Autrement dit, nous nous intéressons aux mécanismes en jeu et non à l'impact économique global (qui aurait d'ailleurs supposé de tenir compte de l'ensemble des composantes du prix de l'eau et non pas uniquement de la part revenant au délégataire). Toutes les négociations sont donc considérées avec la même importance. Par ailleurs, nous considérons des politiques publiques liées au mode de régulation du secteur de l'eau en France. Or le modèle français se fonde sur une organisation du service par la collectivité. Il nous semble important de prendre en considération le fait que pour de nombreux services, la régulation est du ressort de petites collectivités. Une approche par le nombre d'habitants gomme cette particularité. Compte tenu de ces choix, le fait que nous n'ayons dans notre

¹⁵ Cet échantillon est une population exploitable, et donc forcément réduite, des 477 contrats renégociés, recensés en 2001. Cependant compte tenu que les services se renouvellent à l'échéance de leur contrat, cette

échantillon pas de services de plus de 20 000 habitants ne constitue pas un gros handicap. Cependant, nous nous efforcerons de chercher les incidences que peut avoir la taille de service dans le suivi du contrat et dans les négociations.

4 Etude des comptes d'exploitation prévisionnels et des comptes-rendus financiers

Les enjeux financiers des contrats de DSP des services d'eau sont très importants puisque le niveau du service est principalement déterminé par le contrat et notamment les obligations de service public. Depuis la loi n°95-122 du 8 février 1995 dite « loi Mazeaud », les collectivités disposent de comptes-rendus annuels afin d'assumer leur rôle d'organisateur et de régulateur du service public. On peut cependant se demander si ces documents répondent à ce but initial et si les petites collectivités, où l'asymétrie d'information avec l'opérateur privé est la plus marquée, peuvent effectivement contrôler l'exécution du service. Nous pensons au contraire que ces documents sont plutôt des outils de négociation et ne remplissent pas l'objectif de transparence initialement visé. Avant de procéder à l'analyse statistique des données pour infirmer ou confirmer cette hypothèse, nous allons étudier en détail les CEP et les CRF.

4.1 Les comptes d'exploitation prévisionnels

Les comptes d'exploitation prévisionnels (CEP) sont annexés aux contrats et présentent les dépenses auxquelles doit faire face le délégataire pour gérer le service, ainsi que les recettes qu'il espère en retirer. Ils sont élaborés lors de la phase pré-contractuelle. Ces comptes ont une présentation qui peut varier de façon importante d'un contrat à un autre, selon les recommandations de la collectivité qui peuvent correspondre à des aspects singuliers du service, telle que la construction d'un nouvel ouvrage (réservoir ou forage par exemple) entrant dans le service.

On distingue deux grandes formes de présentation : la répartition des charges par **nature** et la répartition des charges par **fonction**.

- La répartition des charges par **nature** correspond à l'approche historique qu'ont les collectivités de leurs comptes. Les dépenses sont réparties en charges de personnel, achat d'électricité, d'eau, de produits de traitement, charges diverses (frais de télécommunication, déplacements, etc...), sous-traitance (entretien des bâtiments, des espaces verts), charges financières (amortissement du matériel, provisions pour renouvellement) et de frais de siège.
- La répartition des charges par **fonction** correspond plus à une approche selon les grandes tâches du service : la production d'eau potable, l'entretien du réseau, la gestion quotidienne d'infrastructures spécifiques telles que des stations d'épuration, la gestion de la clientèle

répartition par taille nous semble représentative de l'ensemble des services délégués en France. Elle est par ailleurs conforme à la présentation observée les années précédentes.

(facturation, réponses aux réclamations, recouvrement des factures, etc...), le renouvellement des installations.

Parfois les deux approches sont mêlées. La présentation correspond alors mieux à l'organisation de l'opérateur (que nous avons décrite dans la première partie) : un secteur qui assure le suivi des contrats, la maintenance régulière des installations, la surveillance ; des niveaux plus élevés (centre opérationnel, région, siège) qui assurent des fonctions mutualisées entre plusieurs contrats (la gestion des achats au niveau du centre opérationnel par exemple). Prenons par exemple le cas de la ligne « gestion clientèle » : un ratio est alors établi (20 euros par abonné par exemple) qui comprend en fait des charges de personnel, des frais de poste et de télécommunication, des charges de locaux, etc... Dans notre échantillon, il n'y a qu'un quart des CEP dont les charges sont réparties par fonction. Le reste présente une répartition par nature des dépenses, à la remarque ci-dessus près.

Le **principe de l'équilibre financier** entre les dépenses et les recettes du contrat guide l'établissement des CEP. Cependant il est diversement apprécié. On peut tout d'abord se demander quand cet équilibre doit être considéré : dès la première année, à mi-contrat ou sur toute la durée du contrat ? Par ailleurs, il convient de se demander où se situe cet équilibre. Est-ce lorsque les dépenses et les recettes s'équilibrent ou lorsque le délégataire dégage une marge ? Et dans ce dernier cas, quel est le niveau de cette marge ?

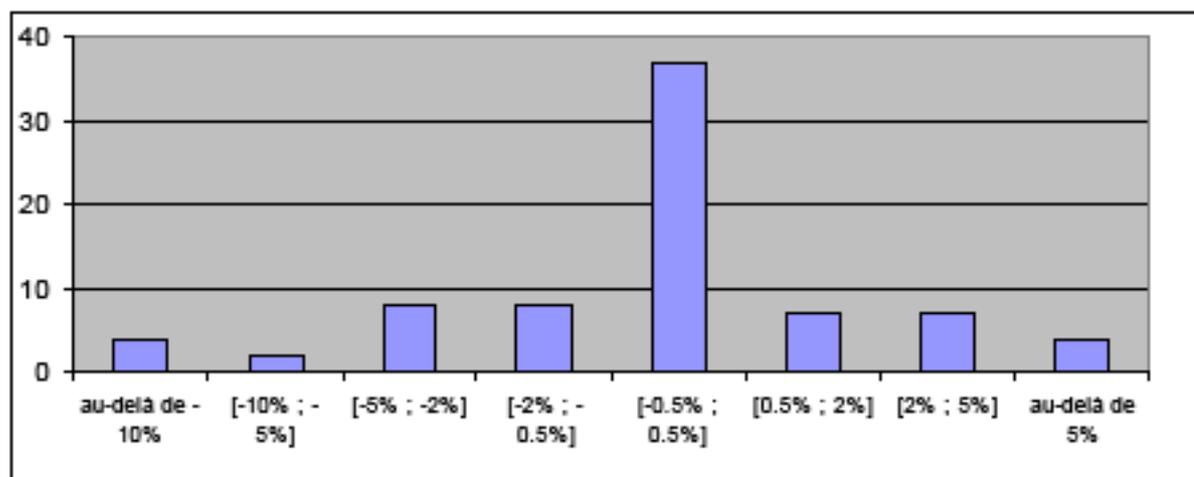
Quatre grands types de CEP émergent selon cette grille d'analyse :

- Les comptes présentant un équilibre pour la première année. Ils sont équilibrés en recette et en dépense (à quelques euro près).
- Les comptes établis pour la première année qui présentent un déficit. Le délégataire justifie ce déficit en prévoyant une hausse des recettes (due à une augmentation de la consommation) ou une baisse de ses charges (liée à des gains de productivité).
- Les comptes établis pour la première année présentant un bénéfice (autour de 5% des recettes). Le délégataire justifie ce bénéfice comme étant la rémunération du risque qu'il prend.
- Les comptes établis à mi-contrat (au bout de 6 ans dans de nombreux cas). Ils prennent alors en compte des évolutions de consommation ou des modifications d'infrastructure. Parfois ils sont calculés sur toute la durée du contrat. C'est en général le cas lorsque le tarif augmente progressivement (pour ne pas brusquer les usagers). Ce type de CEP est présenté à l'équilibre.

Si l'on considère la répartition des marges prévisionnelles¹⁶ (voir Figure 4-1), on s'aperçoit qu'une grande majorité des contrats présente un résultat quasi nul et est établie pour l'année d'entrée en vigueur (c'est-à-dire le premier type décrit).

¹⁶ La marge prévisionnelle est définie comme le résultat prévisionnel divisé par les recettes prévisionnelles ; le résultat prévisionnel est égal aux recettes prévisionnelles moins les charges prévisionnelles.

Figure 4-1 Distribution des CEP selon les marges prévisionnelles présentées



Notes : [-10% ; -5%] signifie compris entre -10% et -5%. Dans ce cas, le compte est en déficit.

Ce résultat semble montrer que la fixation du prix dans la plupart des cas correspond au recouvrement des coûts présentés par le délégataire. On se rapprocherait donc d'une régulation de type *cost plus* contrairement à ce que pourrait laisser penser les contrats qui fixent un prix et une formule de révision (approche *price cap*). L'approche *cost plus* n'a pas d'effets incitatifs de réduction des coûts, en revanche elle permet de réduire les marges de l'opérateur. Or cela est possible si un audit des coûts permet d'évaluer correctement les dépenses pour exploiter le service sur la durée du contrat. Les audits de coûts étant très rares, l'information privée détenue par l'opérateur lui permettra d'accroître sa marge. Cet exercice s'apparente donc plutôt à l'annonce des coûts ou du type (au sens utilisé dans la théorie des incitations) du délégataire qu'à un système réaliste de couverture des coûts.

Par ailleurs, il ne faut pas oublier qu'il existe une négociation entre l'exécutif et les candidats. Les candidats présentent des coûts et une proposition tarifaire mais ensuite la négociation avec la collectivité les conduit à baisser le prix qu'ils proposent. Cette baisse des prix, et par conséquent des recettes, s'accompagne donc d'une baisse des dépenses supposées prises en charge puisque dans leur grande majorité les CEP sont à l'équilibre.

4.2 Le compte-rendu financier

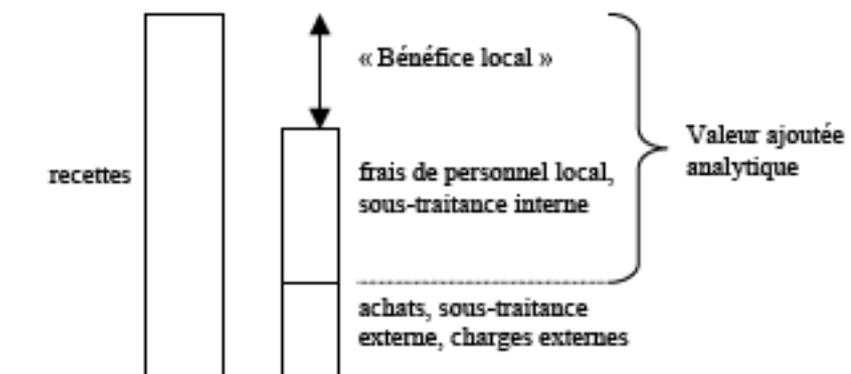
Le compte-rendu financier (CRF) est un document introduit par la loi Mazeaud. Il est réalisé par le délégataire et destiné à l'exécutif de la collectivité organisatrice du service (maire ou président de syndicat). Il est remis avec un compte-rendu technique et doit permettre à la collectivité de suivre l'exécution du contrat, et le cas échéant d'intervenir dans l'orientation de la gestion du service. Ce document a pour objectif de réduire le déficit d'information de la collectivité lors de la phase post-contractuelle. Néanmoins le décret d'application devant définir la forme et le contenu de ce compte-rendu n'a jamais été publié¹⁷. Les principaux délégataires s'en sont donc remis à leur syndicat, le

¹⁷ Un projet de décret est cependant à l'étude. Il encadrerait la forme du document et conduirait le délégataire à expliciter plus précisément la répartition des charges indirectes.

SPDE, pour définir une forme qu'ils puissent tous adopter afin de répondre aux obligations de la loi. Le SPDE a établi un modèle, fondé sur la répartition de l'ensemble des charges, des charges directes du service aux charges du siège, sur chaque service d'eau. Comme nous l'avons évoqué dans la première partie sur les opérateurs en France, le contrat n'est pas géré individuellement mais par une pyramide de compétence. Les charges directement imputables au niveau d'un contrat (électricité, achat d'eau ou de produits de traitement) sont peu nombreuses et ne représentent qu'une faible partie des charges du contrat (incluant notamment les charges de personnel et les charges liées au financement des infrastructures). L'introduction de méthodes de gestion (la comptabilité analytique appliquée au personnel du secteur notamment¹⁸) a permis d'augmenter la part de l'imputation directe. Néanmoins certaines tâches étant effectuées par des niveaux hiérarchiques plus élevés, le recours à des clés de répartition est inévitable.

Les opérateurs utilisent à la fois des clés de répartition techniques (le nombre d'abonnés pour la « gestion clientèle » par exemple) et la répartition à la valeur ajoutée analytique (VAA). La VAA est la différence entre les recettes et les consommations intermédiaires (facteurs de production extérieurs à l'entreprise). Dans la VAA, on retrouve alors les charges de personnel, la sous-traitance interne et le bénéfice du contrat. La VAA est calculée à chaque niveau hiérarchique puis les frais du niveau supérieur sont répartis sur les niveaux inférieurs en cascade (voir Figure 4-2).

Figure 4-2 La valeur ajoutée analytique (VAA)



Cependant, la répartition par nature est respectée pour une partie de ces dépenses ventilées par la VAA. L'autre partie se retrouve dans la ligne « structure centrale » ou « frais de siège ». Ainsi dans la catégorie « personnel », on retrouve une partie des frais de personnel du secteur, affecté à la gestion locale du service et une partie des frais de personnel des niveaux hiérarchiques supérieurs. Avec un CRF tel qu'il est présenté aux collectivités, il est donc impossible de connaître la part de moyens affectés localement. La volonté de transparence affichée tant par la loi que par les délégataires est loin d'être concrétisée. En outre, nous pouvons souligner que la répartition par la VAA a tendance à atténuer les marges importantes qui pourraient ne pas être acceptées par les élus ou les usagers. En effet, plus un contrat est bénéficiaire, plus sa valeur ajoutée sera importante (voir figure 4-2). Et par

¹⁸ Voir Guérin (1997).

conséquent, les frais répartis seront d'autant plus importants, ce qui viendra diminuer d'autant le « résultat brut » du contrat. Cette répartition des charges centrales et intermédiaires oriente les CRF vers des documents qui affichent des bénéfices diminués sur les contrats fortement bénéficiaires.

Le SPDE a proposé de répartir les charges de renouvellement sur la durée du contrat. Les travaux de renouvellement étant coûteux et ponctuels il n'aurait pas été judicieux de les affecter à un exercice en particulier. La ligne « garantie de renouvellement » n'est donc pas une dépense à proprement parler mais un niveau moyen de dépenses de renouvellement. Il est possible qu'à la fin du contrat le montant affecté au renouvellement soit différent du total des garanties de renouvellement. Cette écriture comptable s'est transformée chez certains délégataires en pratique de gestion : la garantie de renouvellement est devenue une prime d'assurance payée chaque année par le délégataire à une filiale du groupe dont il fait partie en contrepartie de la prise en charge des besoins financiers liés au renouvellement¹⁹. Dans ce cas, la garantie de renouvellement est une vraie dépense du délégataire pour le service mais la collectivité n'est pas sûre que l'ensemble des garanties versées soit affecté au renouvellement de ses infrastructures. Le CRF présente donc en même temps des dépenses réelles et des dépenses calculées, dont il est difficile de constater la réalisation.

La répartition par nature, même si elle correspond à une approche de la comptabilité traditionnelle des collectivités et à la répartition adoptée par la plupart des CEP, présente des inconvénients. On retrouve dans l'ensemble des contrats la ligne sous-traitance mais elle peut en fait recouvrir des réalités très différentes selon les contrats : la sous-traitance peut aller de l'entretien des espaces verts à des tâches plus techniques et dans un cas extrême on pourrait imaginer que l'entreprise externalise (éventuellement vers des filiales du même groupe) toutes les composantes de la gestion du service (la gestion de la clientèle, l'entretien du réseau, etc...) et le CRF ne présenterait qu'un poste « sous-traitance » très élevé.

Enfin, si le SPDE a édité un guide pour l'établissement du CRF, chaque délégataire l'a adapté selon ses propres critères. Dans les comptes rendus de la Lyonnaise des Eaux, les postes « autres charges » et « autres achats » peuvent être très élevés, sans que l'on puisse savoir ce qu'ils représentent. Le poste « déplacements » n'est pas présent, ce qui signifierait qu'il se trouve réparti dans ces deux autres postes. Il est alors difficile de comparer les dépenses engagées par deux opérateurs différents sur un même type de service. Le CRF n'est donc pas un outil aisé à utiliser pour la concurrence par comparaison²⁰.

Les CEP et les CRF ont donc des logiques différentes : l'un permet de justifier le prix du m³ tandis que l'autre présente les dépenses auxquelles a dû faire face l'entreprise pour gérer le service. Ils font partie des deux phases de la relation entre la collectivité et le délégataire privé : la phase pré-contractuelle (CEP) et la phase post-contractuelle (CRF). Il serait cependant hâtif de penser qu'ils ne peut y avoir de lien entre eux. D'une part le CRF devrait refléter le CEP et d'autre part la phase post-

¹⁹ Voir l'article paru dans *Enjeux*, janvier 2000, « Comment le groupe a dopé ses résultats », qui détaille les « techniques qui ont permis à Vivendi de dégager des plus-values exceptionnelles dans le pôle eau ».

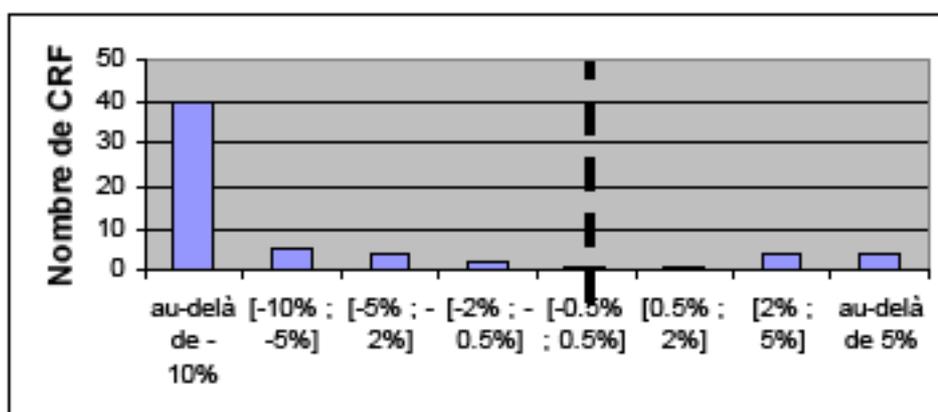
contractuelle d'un contrat va avoir une influence sur la phase pré-contractuelle du contrat suivant. Cependant, même si dans de nombreux cas leur forme est semblable (ils présentent une répartition par nature de dépenses avec des catégories similaires) la comparaison directe entre les deux est délicate. Nous allons maintenant analyser nos données afin de comparer les CEP et les CRF et comprendre le rôle du CRF.

5 Analyse statistique des données²¹

5.1 Distribution des marges présentées par les CRF et comparaison brute avec le CEP

La Figure 5-1 et la Figure 5-2 présentent la distribution des marges présentées respectivement dans le CRF de fin d'ancien contrat et de début du nouveau. Si l'on compare ces éléments avec la figure similaire présentée pour le CEP (Figure 4-1), **on met en évidence clairement une incohérence entre les deux types de documents**. Le CEP présente une situation globalement à l'équilibre (marge cumulée sur l'ensemble de l'échantillon, donc en majorité présentée en début de contrat, s'élève à -0,4%), alors que les CRF, qui sont pourtant en théorie une représentation lissée de l'équilibre du contrat sur sa durée, la marge devient nettement négative : -7,9% pour l'ensemble des CRF présentés l'année n-1 (précédent la renégociation) et même -10,3% pour l'année n (première année du nouveau contrat).

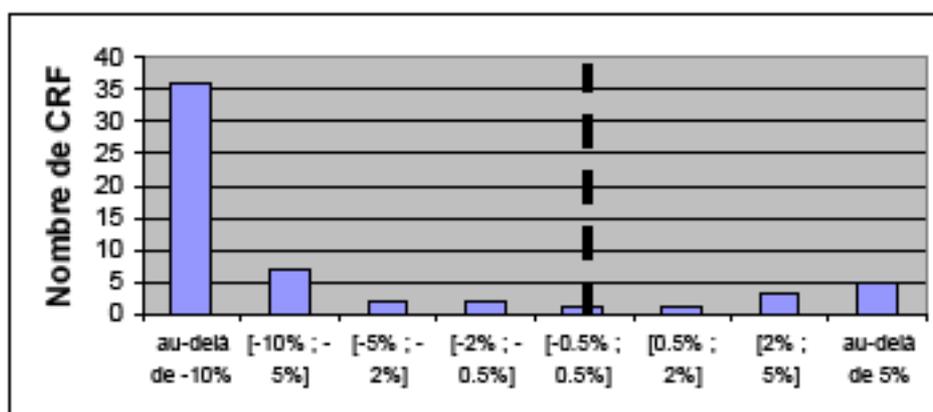
Figure 5-1 Distribution des CRFn-1 selon les marges prévisionnelles présentées



²⁰ Des méthodes ont cependant été développées afin de calculer à partir des CRF un coût marginal de production d'eau potable en information incomplète, voir par exemple Garcia (2001), Garcia et Thomas (2003).

²¹ Le lecteur peu familier avec les méthodes d'analyse utilisées pourra se reporter à un ouvrage spécialisé (voir par exemple, de Lagarde, 1995).

Figure 5-2 Distribution des CRF*n* selon les marges prévisionnelles présentées



Ce premier constat soulève de nombreuses questions en terme de pertinence des représentations et en terme d'utilisation possible des documents. L'analyse statistique qui suit va permettre d'apporter des éléments de réponses.

5.2 L'influence des CRF précédents le nouveau contrat dans l'évolution des prix

Notre hypothèse de départ est que les CRF sont des instruments qui ont un impact sur les négociations. Nous avons donc voulu regarder l'impact qu'ils avaient sur les nouveaux contrats. Nous avons cependant été confrontés à plusieurs difficultés d'ordre technique et méthodologique, en particulier sur le choix des variables.

Nous avons choisi de modéliser l'impact du dernier CRF précédant la renégociation sur le CEP en expliquant l'évolution relative de la recette du délégataire (symbolisée par dR)²². Nous avons voulu considérer la taille de la collectivité (*via* le nombre d'abonnés et la consommation) et les perspectives d'évolution : on peut imaginer que ce sont des facteurs importants comme l'a montré l'Observatoire loi Sapin. Notre échantillon comprend des services très divers : leur taille peut fortement diverger mais aussi la technicité mise en œuvre (ce qui peut influencer le prix). En outre, nous avons choisi de traiter indistinctement les services d'assainissement et les services d'AEP. Cependant, nous ne pouvions pas nous permettre, compte tenu de cette diversité et de la taille modeste de notre échantillon, de considérer les spécificités de chaque service. Nous avons donc choisi de considérer les variations relatives et les marges, gommant ainsi les effets de taille et les facteurs techniques qui pouvaient rentrer en ligne de compte dans le prix.

Nous considérons les recettes dans leur ensemble et pas seulement le prix indiqué dans le contrat car les recettes dans le CEP prennent en considération à la fois le prix et la nouvelle assiette (nombre d'usagers et consommations), ce qui peut aussi être un facteur de négociation dans les collectivités où une croissance démographique est attendue. Par ailleurs, les recettes peuvent intégrer d'autres éléments que le recouvrement des factures d'eau (travaux de branchement nouveaux,

redevance pour le traitement des eaux pluviales) qui nous semble devoir être pris en compte comme étant des recettes liées à l'exploitation du service et que le seul prix de l'eau néglige.

La marge brute présentée par le dernier CRF avant la renégociation (M_{n-1}) peut avoir un impact sur la variation des recettes. Elle est calculée en divisant le résultat brut (différence entre les recettes du délégataire et ses charges) par les recettes du délégataire (le chiffre d'affaire au niveau du contrat). Les statistiques descriptives des variables utilisées figurent dans le Tableau 5-1.

Tableau 5-1 : Statistiques descriptives de l'échantillon (61 observations)

	Recette CRF _{n-1} R_{n-1} (euros)	Recette CEP R_p (euros)	Variation $R_p/R_{n-1} - 1$ dR	Marge brute M_{n-1} (euros)	Dépenses CRF _{n-1} D_{n-1} (euros)	Dépenses CEP D_p (euros)	Variation $D_p/D_{n-1} - 1$ dD
Moyenne	126 306	113 397	-0,28%	-28,99%	89 245	67 857	-20,16%
Ecart-type	205 923	182 334	30,08%	36,06%	117 520	97 591	25,91%
Minimum	2 416	2 540	-65,49%	-166,77%	3 953	3 784	-87,47%
Maximum	1 191 872	935 698	90,74%	20,66%	683 534	609 813	41,50%

L'équation (5-1) indiquent les résultats d'estimation de la régression linéaire réalisée pour expliquer la variation de recette en fonction de la marge brute présentée dans le dernier compte-rendu financier :

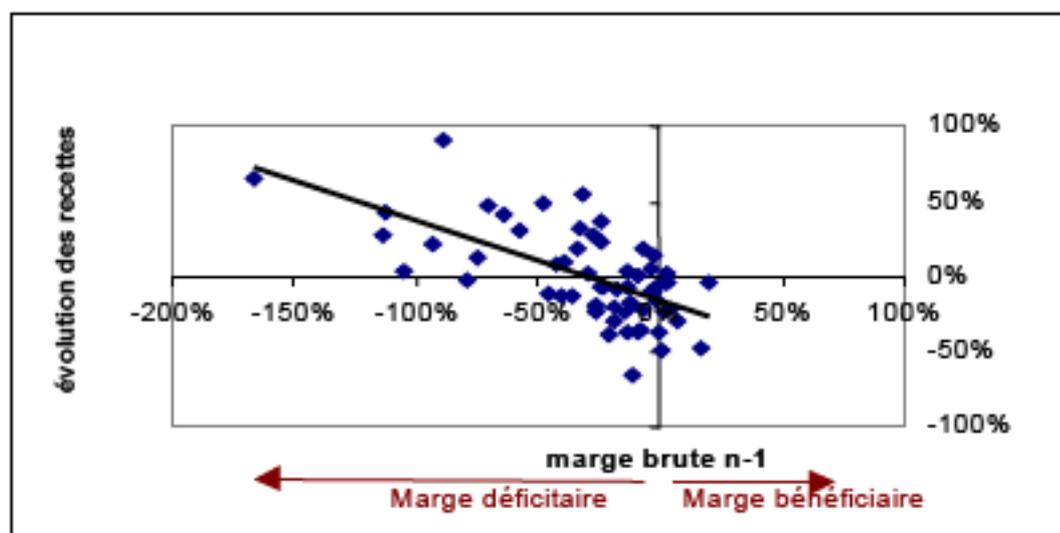
$$dR = -0,156 - 0,530 \cdot M_{n-1} \quad (5-1)$$

(-4,05) (-6,32)

Le R^2 , coefficient de détermination, est de 0,403. Il indique que cette corrélation explique environ 40% de la variance de l'échantillon. Cette valeur élevée montre que la variable choisie, la marge brute, explique en grande partie la variation des recettes. Le calcul des valeurs de Student (entre parenthèses) pour les coefficients de la régression linéaire (-4,05 pour la constante et -6,32 pour la marge) montre que les paramètres estimés sont significativement différents de 0 avec un niveau de confiance de 99%. Cette première analyse montre donc une relation négative notable entre variation de recette obtenue et marges présentée en fin de contrat, avec cependant un effet d'atténuation : **les augmentations obtenues ne compensent généralement pas intégralement les pertes affichées**. La Figure 5-3 donne, pour l'ensemble des observations, la variation de recette obtenue en fonction de la marge brute présentée avant renégociation.

²² La recette du délégataire est obtenue en enlevant des recettes du service la part qu'il perçoit pour le compte de la collectivité ou de tiers (Agence de l'eau, FNDAE...). La variation relative est la variation $(R_1 - R_0)$ divisée par la valeur de initiale (R_0).

Figure 5-3 Relation entre la variation de recette obtenue au renouvellement du contrat (dR) et la marge présentée en fin de contrat précédent (M_{n-1})



En affinant l'étude, nous avons également retenu la variation relative des dépenses d'exploitation entre CRF_{n-1} et CEP (dD). Nous avons choisi de nous intéresser aux dépenses d'exploitation plutôt qu'à l'ensemble des dépenses une fois encore pour minimiser l'impact de la diversité des contrats. Les dépenses d'exploitation sont en effet communes à l'ensemble des contrats alors que les dépenses de renouvellement varient fortement d'un contrat à l'autre, suivant que le renouvellement à la charge du délégataire englobe seulement le matériel électromécanique ou l'ensemble des éléments du service (avec les canalisations, élément le plus coûteux). En outre, dans un même service, lors de la renégociation, la responsabilité du renouvellement peut être transférée entre la collectivité et le délégataire, entraînant des transferts de charge financière. Nous devons cependant rappeler que les dépenses d'exploitation ne sont pas toujours des dépenses engagées au niveau local mais peuvent être des dépenses réparties à la valeur ajoutée

Par ailleurs, nous avons cherché l'influence que pouvait avoir le renouvellement²³ dans l'évolution des recettes, en supposant qu'une modification importante du patrimoine dont le renouvellement est à la charge du délégataire, entraînerait une modification importante des dépenses et donc des recettes. Mais l'impact de cette variable n'était pas significatif. La variation prévue de la consommation ne semble pas non plus avoir une influence significative, certainement parce que la majorité des CEP est établie en regard de l'année n et que peu de CEP intègrent des variations importantes de consommation. L'équation (5-2) donne les résultats de la régression réalisée pour expliquer la variation relative des recettes avec les valeurs des t-Student entre parenthèses :

$$dR = -0,0546 - 0,575 \cdot M_{n-1} + 0,569 \cdot dD \quad (5-2)$$

(-1,59)
(-8,70)
(6,19)

²³ C'est à dire les charges de renouvellement des éléments d'infrastructures confiées au délégataire.

Le coefficient de détermination ajusté R^2_{aj} est de 0,628. Il indique que les variables explicatives choisies expliquent environ 63% de la variance de l'échantillon, ce qui est un très bon résultat compte tenu de la multiplicité de facteurs (techniques, particularités locales, etc...) que nous n'avons pas pu prendre en compte. Le calcul des valeurs de Student pour les coefficients de la régression linéaire (-8,70 pour la marge brute et 6,19 pour la variation de dépenses) montre que les paramètres estimés sont significativement différents de 0 avec un niveau de confiance de 99% et donc que la probabilité de se tromper sur les valeurs calculées est très faible (1%). Il existe donc bien une relation statistique significative entre les variables. La constante qui est sensée capter la partie de la variance qui n'est pas expliquée n'est pas significativement différente de 0 à un niveau de confiance de 95%.

La régression confirme ce que nous pouvions prévoir intuitivement : **si les dépenses d'exploitation estimées augmentent alors les recettes négociées augmentent**. Le coefficient associé à la variation relative des dépenses est 0,569. Comme la variation des dépenses est en moyenne négative (les dépenses prévisionnelles sont moins élevées que les dépenses présentées dans le dernier CRF) alors ce facteur a tendance à faire baisser les recettes prévisionnelles par rapport aux recettes du dernier CRF. **La valeur du coefficient indique que les recettes baissent en moyenne moins que les dépenses d'exploitation.**

De plus, comme l'on s'y attendait, **la variation relative de la recette évolue à l'opposé de la marge brute** : si le CRF présentait une marge négative, c'est à dire que le délégataire annonçait que le contrat était déficitaire, alors il va avoir tendance à augmenter la recette ce qui va se traduire par une augmentation de prix, en tenant compte d'une éventuelle augmentation de la consommation. Inversement, si le CRF présente un bénéfice, les recettes vont diminuer. **Cependant, le terme constant négatif vient nuancer un peu la relation de proportionnalité entre la marge brute et l'évolution des recettes : les recettes tendent à baisser légèrement en moyenne en cas de CRF équilibré.**

Pour bien comprendre cette relation, **il faut savoir que la plupart des CRF (plus de 80% de notre échantillon) présente une marge négative** (cf. Figure 5-1). Les CRF ont alors tendance à conduire à une augmentation des recettes. On comprend aussi que les délégataires répartissent certaines charges selon la VAA. Ainsi ils les font peser en priorité sur les services bénéficiaires et réduisent la marge affichée. Il faut par ailleurs noter que le coefficient (-0,575) montre que la variation des recettes (l'augmentation par exemple) n'est pas au même niveau que la marge (le déficit). **La marge a donc une influence sur la variation des recettes mais elle conduit en moyenne à ne compenser qu'en partie l'écart à l'équilibre initial (déficit ou bénéfice).**

Le compte d'exploitation prévisionnel (CEP) affiche de façon générale un équilibre en dépense et en recette. On peut donc trouver normal que la variation de la recette soit expliquée d'une part par la variation des dépenses et d'autre part par l'écart qui existait au départ entre recettes et dépenses. Il faut cependant souligner que l'étude est limitée par le choix de considérer les seules dépenses d'exploitation.

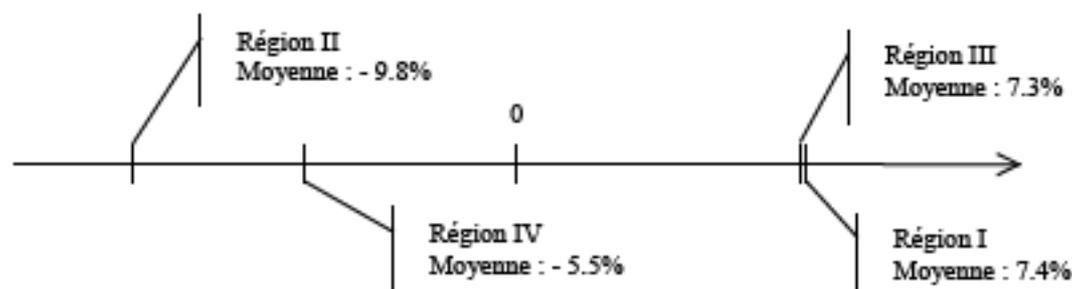
5.3 L'influence de facteurs régionaux et de marché

Nous disposons d'informations qualitatives, issues de l'Observatoire loi Sapin (GEA-ENGREF) ou encore de nos données collectées sur le terrain. Ces données nous semblant importantes, nous avons décidé de les intégrer dans notre étude par la méthode d'analyse de la variance. Nous avons donc mené des analyses de variance sur les résidus²⁴ de la régression multilinéaire afin de comprendre l'influence de ces facteurs sur la part encore non expliquée par la régression. Les moyennes (calculées sur les résidus) vont permettre de situer les groupes les uns par rapport aux autres. Elles expliquent une partie des variations relatives de recettes lorsqu'on en a déduit les variations dues à $M_{n,t}$ et à dD . Nous testons ensuite la significativité de ces différences.

1/ La zone géographique a une influence significative sur la variation des recettes.

Nous avons testé l'influence que pouvait avoir la localisation géographique dans notre échantillon (voir Figure 5-4). Nous avons des services répartis dans 8 départements. Nous testons les différences régionales en regroupant les départements par proximité géographique (par exemple, nous avons regroupé les 3 départements d'Ile-de-France). Il existe des différences significatives pour la variation relative des recettes dans les 4 grandes régions que nous avons considérées.

Figure 5-4 Analyse de la variance pour la variable « zone géographique »



Notes : Région I pour Ile-de-France (Essonne, Seine-et-Marne et Yvelines) ; II pour Gard et Hérault, deux départements méditerranéens connaissant une croissance démographique importante ; III pour Côtes-d'Armor ; IV pour Gironde et Dordogne. Ces régions représentent respectivement 37%, 17%, 21% et 25% de la totalité de l'échantillon voir Figure 3-2.

La valeur du test de Fisher²⁵ $F = 3,97$ (comparée à la valeur critique à 5% : $F(3,57)=2,77$) signifie que les différences entre les groupes sont significatives avec un niveau de confiance de 95%. Ceci veut dire qu'en moyenne, dans les départements du Gard et de l'Hérault par exemple, on constate une baisse de 9,8% sur les recettes prévisionnelles, indépendamment des valeurs de la marge brute du dernier CRF et de la variation relative des dépenses. Il nous semble cependant difficile de statuer sur la cause de cette différence (niveau de vie plus élevé, conseil de nature différente, évolution

²⁴ Les résidus sont les termes d'erreur estimés c'est-à-dire les écarts entre les observations de la variable dépendante (expliquée) et leurs valeurs prédites.

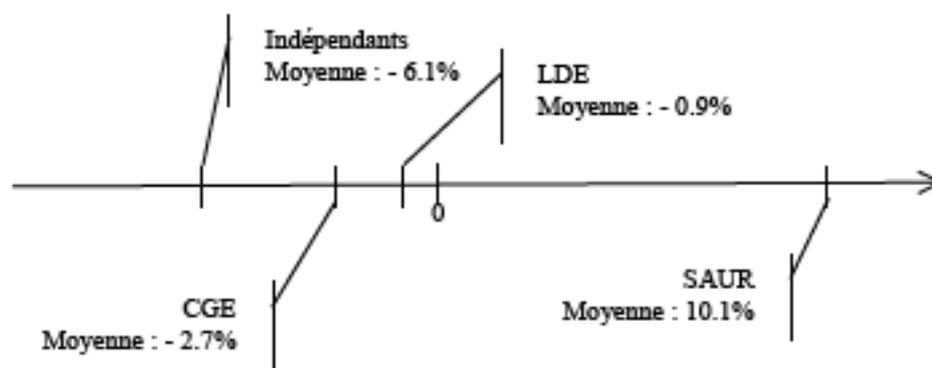
²⁵ La statistique de Fisher est calculée comme $F = [\text{variance inter-catégories}/(p-1)]/[\text{résidu}/(n-p)]$, avec n le nombre d'observations et p le nombre de catégories.

démographique différente...). Des études plus poussées et à une échelle plus importante pourraient permettre de dégager des explications pour ces différences géographiques.

2/ Le délégataire a une influence significative sur la variation des recettes.

Nous avons choisi de considérer le délégataire final mais il faut noter que le nombre de changements de délégataire est très peu important (2 sur les 61 services de l'échantillon). La Figure 5-5 montre l'influence du délégataire sur la variation des recettes.

Figure 5-5 Analyse de la variance pour la variable « délégataire final »



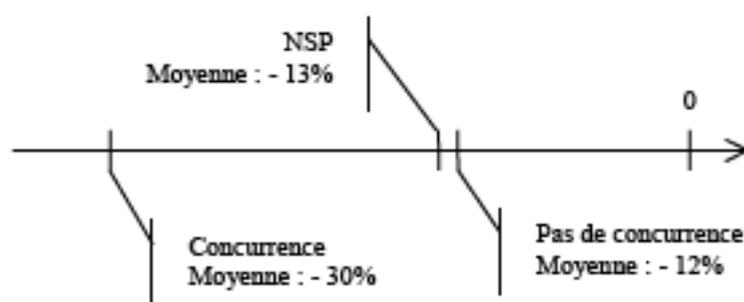
Notes : Les délégataires CGE, LDE, SAUR et indépendants représentent respectivement 29%, 21%, 25% et 25% de la totalité de l'échantillon.

La valeur du test de Fischer est 2,46. Ce test conduit à accepter l'hypothèse qu'il y a une différence entre les services selon les opérateurs par lesquels ils sont gérés mais seulement avec un niveau de confiance de 90%. Sur notre échantillon de 61 contrats, la SAUR se distinguerait alors fortement des autres délégataires : les services qu'elle gère enregistrent une augmentation moyenne des recettes de 10% au-dessus des prévisions de la régression multilinéaire tandis que les autres délégataires sont en dessous des prévisions. On peut noter qu'*a contrario* les délégataires indépendants se situent en dessous des prévisions. Les explications pour ces différences peuvent être multiples. On peut d'abord souligner qu'on observe des corrélations entre l'opérateur, la localisation géographique et la concurrence. Il n'est donc pas aisé d'isoler l'influence de chacun de ces facteurs. En effet, dans notre échantillon, les délégataires indépendants sont systématiquement en position de concurrence tandis que la SAUR est statistiquement plus souvent en position de seul offreur, et cela pourrait avoir un impact sur l'augmentation des recettes du délégataire. On peut aussi supposer un lien avec l'effet généralisé de rattrapage des tarifs constaté par l'observatoire Loi Sapin en milieu rural : la SAUR gérant des services plus ruraux, cela joue en faveur d'une augmentation moyenne supérieure à celle des autres entreprises. Par ailleurs, il existe certainement d'autres facteurs que nous n'avons pu expliciter tels que des facteurs géographiques ou propres aux entreprises. Des études complémentaires seraient nécessaires pour affiner ces résultats.

3/ La variable qualitative « concurrence »

Cette variable a été déterminée lors de l'enquête de l'observatoire loi Sapin. C'est le résultat d'une question demandant aux collectivités ou aux conseils s'ils avaient eu l'impression d'être dans une situation concurrentielle au moment de la passation du nouveau contrat ; elle a eu trois réponses possibles : oui, non et « ne se prononce pas » (NSP)²⁶. Il nous a semblé pertinent de prendre en compte cette variable²⁷ car la présence de plusieurs offreurs (nous disposons aussi du nombre de candidats) n'est pas un gage de concurrence. En effet, dans certains cas, seul un des offreurs se montre prêt à négocier avec la collectivité. Les résultats de l'analyse de variance sur la variation des recettes ne permettent pas de conclure. Cependant, les résultats de l'analyse de variance sur la variation des dépenses sont significatifs et sont montrés dans la Figure 5-6.

Figure 5-6 : Analyse de variance sur la variation relative des dépenses



Notes: Les proportions dans l'échantillon de chacune des catégories "concurrence", "pas de concurrence", "NSP" sont respectivement 43%, 23% et 34%.

La valeur du test de Fisher est 3,48 (comparée à la valeur critique à 5% : $F(2,58)=3,16$), ce qui confirme que la variable « concurrence » a bien une influence sur la variation des dépenses avec un niveau de confiance de 95%. La variation relative des dépenses est en moyenne négative. Les dépenses présentées dans le CEP sont en baisse par rapport aux dépenses présentées dans le dernier CRF précédent la négociation. Dans un contexte concurrentiel, cette baisse des dépenses est plus importante, 30% en moyenne alors que dans les deux autres cas la baisse est autour de 13% en moyenne. En outre, ayant montré que la variation des recettes allait dans le même sens que la variation des dépenses, nous pouvons en déduire que la présence de concurrence conduit à une baisse des recettes.

En résumé, dans un contexte concurrentiel, il y a négociation. Cette négociation porte sur le prix ou les recettes mais simultanément sur le niveau des dépenses d'exploitation. Toutefois, une baisse des dépenses ne s'accompagne pas nécessairement d'une baisse des prestations, puisque de toute façon, le délégataire a une obligation de résultats (les obligations spécifiques du service public). Cependant cette baisse des dépenses peut s'accompagner de négociations sur des prestations annexes

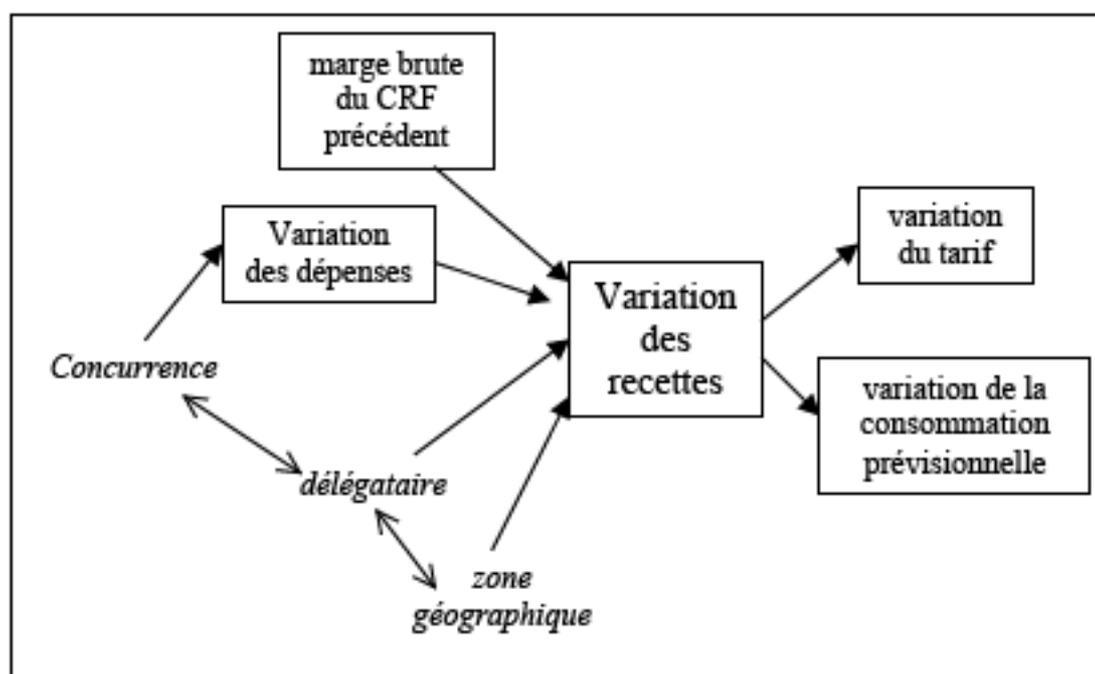
²⁶ Lorsqu'il y a plusieurs offres sans impression de concurrence, les ingénieurs des DDAF répondent le plus souvent NSP pour éviter les soupçons d'entente entre les délégataires.

(la fréquence des visites de contrôle d'un ouvrage ou les horaires d'ouverture du point d'accueil de la clientèle par exemple).

Nous avons testé d'autres variables qualitatives. Par exemple, la nature du service (AEP ou assainissement), la présentation du CEP (répartition des dépenses par nature ou par fonction) ou encore le changement de délégataire ne semblent pas avoir d'influence dans notre modèle.

Les relations statistiques significatives que nous avons déterminées sont résumées dans la Figure 5-7. La concurrence intervient à plusieurs niveaux mais, semble-t-il, pas directement dans la variation des recettes, comme l'on pouvait s'y attendre. Il faut cependant noter qu'elle intervient toujours dans le sens espéré : la présence de concurrence a tendance à faire baisser les recettes du délégataire. La Figure 5- montre bien l'importance à la fois de l'environnement de la négociation (concurrence, délégataires en présence et zone géographique) et du CRF. Par ailleurs, il faut souligner que d'autres éléments tels que des modifications techniques du service peuvent intervenir dans la variation relative des dépenses mais nous n'avons pas pu les considérer car les données n'étaient pas disponibles.

Figure 5-7 : Diagramme synthétique des relations statistiques



Notes : Les variables qualitatives apparaissent en italique.

5.4 Analyse des comptes-rendus financiers suivant la renégociation

Après avoir mis en évidence des relations directes entre les CRF de fin de contrat et les CEP, nous portons notre analyse sur les CRF concernant la première année d'exploitation du service (année n)

²⁷ Les personnes interrogées n'ont aucun intérêt à dissimuler la vérité et pouvaient ne pas se prononcer si elles le désiraient.

après la renégociation du contrat de DSP. Nous souhaitons déterminer si ces CRF sont conformes aux prévisions négociées par le délégataire dans les CEP.

Pour notre analyse, nous avons considéré seulement les grandes masses agrégées, recettes d'exploitation et dépenses. Les recettes sont déterminées par le prix fixé entre la collectivité et le délégataire. Les variations qui peuvent être observées sont dues aux écarts entre la consommation prévue et la consommation effective. Comme nous l'avons constaté plus haut, les CEP sont établis le plus souvent pour la première année et les variations importantes de consommation sont considérées comme peu fréquentes.

Nous avons d'abord calculer le ratio des recettes (effectives) du CRF suivant la négociation et des recettes prévues dans le CEP. La moyenne de ce ratio est 1,0214 et l'écart-type de 0,1613. D'après ces valeurs, on peut dire que ce ratio n'est pas significativement différent de 1, ce qui semble indiquer que les recettes attendues sont en général réalisées. Il faut cependant remarquer qu'aux recettes d'exploitation s'ajoutent souvent des recettes annexes, liées aux travaux effectués par le délégataire (branchement de nouveaux usagers) ou aux services spécifiques à la clientèle par exemple. Ces recettes représentent en moyenne 6% des recettes d'exploitation mais peuvent atteindre 30% et elles fluctuent beaucoup d'une année sur l'autre. Elles entrent dans le CRF, sans que les dépenses correspondantes soit clairement identifiées²⁸, mais n'apparaissent pas dans le CEP. C'est donc une source de distorsion, mais qui n'est pas en mesure de changer le sens des conclusions, comme on le verra²⁹.

Nous souhaitons à présent déterminer si le CEP et le CRF suivant la renégociation (CRF_n) sont liés. Nous avons considéré l'ensemble des dépenses, même si nos données les détaillaient en nature (personnel, achats, renouvellement, etc...) car comme nous l'avons déjà souligné les CRF sont difficilement comparables d'un délégataire à l'autre. On note D_n les dépenses du CRF_n, D_{n-1} les dépenses du CRF_{n-1} et D_p les dépenses du CEP. Les statistiques descriptives des variables utilisées figurent dans le Tableau 5-2.

Tableau 5-2 Statistiques descriptives de l'échantillon (45 observations)

	Recettes CEP R _p (euros)	Recettes CRF _n R _n (euros)	Ratio R _n /R _p	Dépenses CRF _{n-1} D _{n-1} (euros)	Dépenses CEP D _p (euros)	Dépenses CRF _n D _n (euros)	Variation D _p /D _{n-1} - 1 dD
Moyenne	106 558	110 014	1,0214	141 131	107 117	142 683	-20,58%
Ecart-type	165 900	176 618	0,1613	208 804	161 408	205 506	17,30%
Minimum	2 540	2 665	0,7792	4 966	5 602	7 561	-48,35%
Maximum	906 704	955 177	1,6803	1 165 159	868 196	1 026 521	23,92%

²⁸ Il faut cependant noter le cas particulier de la SOGEDO qui fait apparaître les comptes des travaux séparément sur ses CRF.

²⁹ En effet, ce biais va dans le sens de sous-estimer la marge au stade du CEP, or, malgré cela, l'analyse montre déjà des marges de CRF inférieures aux marges du CEP (cf. *infra*).

Nous avons comparé les dépenses présentées dans le CEP avec les dépenses du CRF_n, voir l'équation (5-3), puis les dépenses présentées dans le CRF_n avec celles présentées dans le CRF la précédant (CRF_{n-1}), voir l'équation (5-4). Les régressions sont estimées avec la méthode des moindres carrés ordinaires³⁰. Les valeurs des t de Student sont entre parenthèses.

$$D_n = 7\,807 + 1,2591 D_p \quad R^2 = 0,978 \quad (5-3)$$

(1,447) (21,562)

$$D_n = 5\,577 + 0,9715 D_{n-1} \quad R^2 = 0,974 \quad (5-4)$$

(0,743) (11,904)

Les deux régressions présentent des similitudes : elles ont toutes deux un R² très proche de 1, c'est-à-dire qu'elles expliquent quasiment toute la variance de l'échantillon. Par ailleurs, la valeur du test de Student associé au coefficient de D_p dans l'équation (3) et de D_{n-1} dans l'équation (4) est très élevée. Ces valeurs sont donc déterminées à un niveau de confiance de 1%. En revanche, la valeur du test de la constante ne permet pas d'affirmer qu'elle est significativement différente de 0. Il faut cependant noter que comme les valeurs de D_n, D_p et D_{n-1} sont importantes (de l'ordre de 100 000 en moyenne) l'influence de la constante est peu élevée. Contrairement aux régressions précédentes, les effets de taille n'ont pas été gommés et ils sont importants, sans que cela gêne notre analyse.

Si l'on compare les coefficients dans les deux régressions, on constate que le coefficient associé à D_{n-1}, éq. (4-3), est très proche de 1. En fait, un test rapide sur cette valeur permet de conclure que D_n est identique à D_{n-1} (à la valeur de la constante près). **Le coefficient associé à D_p montre que les dépenses présentées dans le CRF_n sont bien plus importantes que les dépenses prévisionnelles.** Un test sur la valeur de ce coefficient permet de conclure qu'il est significativement supérieur à 1. **Il est donc possible d'annoncer que les dépenses affichées dans le CRF qui suit la renégociation sont calculées en cohérence avec les dépenses du compte-rendu qui la précède plutôt que celles du CEP.** Ce constat renforce les conclusions déjà énoncées : les CRF et les CEP ont des constructions différentes, l'un est co-produit tandis que l'autre est réalisé unilatéralement par le délégataire. Une comparaison terme à terme de ces documents semble donc avoir peu d'intérêt.

Comme nous l'avons présenté plus haut, l'équilibre d'un contrat devrait s'apprécier sur la durée et non pas sur un exercice. En effet, le délégataire peut réaliser des investissements en début de contrat suite à l'assurance qu'il reçoit de la part de la collectivité de bénéficiaire du monopole pendant une dizaine d'années. Ces investissements pèseront sur les bilans des premières années mais ensuite, une fois amortis, ils permettront de dégager des marges plus importantes. Néanmoins, ce raisonnement s'applique plutôt pour les concessions où les investissements sont à la charge du délégataire mais les DSP dans le secteur de l'eau sont actuellement majoritairement des affermages. Par ailleurs, comme

dans la plupart des cas les délégataires sortants sont reconduits, les nouveaux investissements sont limités. En outre, si ce raisonnement s'appliquait, nous constaterions que les CRF précédant les renégociations seraient bénéficiaires. Or ce n'est pas le cas : nous avons observé que pour les services de notre échantillon la présentation de comptes-rendus déficitaires était récurrente. Le fait de ne prendre en considération que les deux CRF encadrant la négociation limite donc peu notre analyse.

On peut donc se demander ce qu'est la réalisation financière des contrats, puisque les documents que l'on peut comparer, les CEP qui déterminent le tarif pour la durée du contrat et les CRF qui justifient *a posteriori* la rémunération ne sont pas comparables en l'état.

5.5 Discussion des résultats

5.5.1 Le CRF, un outil de négociation

Les résultats de l'analyse des données montrent que le CRF de l'année précédant la renégociation, et notamment, la marge présentée, semble bien avoir un impact sur la variation des recettes négociée. Rappelons que pour une large majorité de cas le délégataire ne change pas lors de la procédure et que les deux parties (la collectivité et le délégataire sortant) ont connaissance du CRF. De plus, certains agents en DDAF ne transmettent pas les CRF aux candidats à la délégation.

A première vue, on pourrait penser que le CRF influence sainement la négociation lors du renouvellement du contrat et favorise une correction d'une situation jugée anormale en aboutissant à l'augmentation des recettes d'un contrat présenté comme déficitaire. Le CRF serait alors un vecteur d'information qui permettrait de garantir l'équilibre du contrat pour la phase de reconduction. La compensation atténuée (augmentation de recette inférieure au déficit) serait alors le résultat d'une recherche de plus grande efficacité des moyens mis en œuvre dans la gestion du contrat.

Néanmoins, si ce raisonnement semble logique à l'échelle d'un service, il devient beaucoup plus problématique si l'on considère d'une part les incohérences entre CEP et CRF suivant la négociation et d'autre part la marge résultant d'un nombre significatif de contrats.

En effet, bien souvent le CRF après négociation (CRF_n, cf. Figure 5-2) présente à nouveau un déficit pour le nouveau contrat, même dans les cas où la recette a augmenté et où le CEP était présenté à l'équilibre. Dans la mesure où la majorité des CRF présentent des services déficitaires, alors même que les entreprises du secteur de l'eau présentent des comptes bénéficiaires, la question du contenu et de la présentation des documents doit être posée.

En effet, la plupart des dépenses d'exploitation présentées sur les CRF sont des charges réparties et même si pour les plus grands opérateurs, les méthodes d'imputation sont approuvées par des commissaires aux comptes, toutes les charges affichées ne concernent pas nécessairement la réalisation du contrat et surtout, d'autres types de charges, non issues de la comptabilité analytique (renouvellement), peuvent être surestimées du fait du déficit d'information de la collectivité.

³⁰ La méthode est améliorée par le calcul de la matrice de variance-covariance robuste à l'hétéroscédasticité.

Soulignons par ailleurs que le CEP est un document co-produit. Il est annexé au contrat de délégation et construit initialement par le délégataire, en tenant compte des prescriptions de présentation de la collectivité. Il est ensuite négocié entre les deux parties, plus ou moins âprement en fonction de la concurrence entre les candidats. *A contrario*, le CRF est un document construit unilatéralement par le délégataire. La forme a été décidée par le syndicat des délégataires en absence de décret d'application de la loi du 8 février 1995. Ce CRF présente les comptes de façon suffisamment générale que certaines lignes peuvent recouvrir des éléments très différents. Rappelons par ailleurs que la méthode de répartition des charges à la valeur ajoutée a tendance à limiter les marges positives importantes. Cette différence explique que les deux documents sont difficilement comparables, même si dans certains cas ils ont des formes similaires. Les écarts que nous soulignons accréditent bien cette thèse.

Le CRF ne saurait être un document qui permet à la collectivité sans l'aide d'un expert de comprendre l'exploitation du service par l'opérateur privé. Il est plutôt un indicateur, fourni par le délégataire du niveau des dépenses et des recettes pour chaque contrat. Et cet indicateur a ensuite une influence dans la variation de la recette du délégataire lors de la procédure de négociation et donc sur la variation de la part du délégataire dans le prix de l'eau. On peut donc considérer que **contrairement à son but initial, le CRF est devenu un outil de négociation utilisé par les délégataires.**

Afin de comprendre plus explicitement les biais induits par les CRF, il est utile de revenir sur les risques de surestimation des dépenses.

5.5.2 La surestimation des dépenses

L'établissement du CRF est relativement opaque et tel qu'il est présenté aux collectivités et à leur conseil, il ne permet pas de retrouver les étapes intermédiaires de sa construction. La garantie de renouvellement évoquée plus haut (cf. 4.2) semble être une origine majeure de la surestimation des dépenses (cf. Guérin 1997, Guérin-Schneider et Nakhla, 2000). Les récents développements autour de la faillite de Vivendi Universal et du devenir incertain des provisions pour renouvellement issues des services d'eau viennent renforcer cette crainte (cf. Orange et Johnson, 2003, p82 et suivantes).

En outre, les délégataires tirent profit de leur avantage informationnel sur le processus de production et les coûts associés pour augmenter les charges qu'ils affectent sur les différents contrats. Les dépenses présentées dans un CRF déficitaire seraient plus importantes que la réalité. En particulier, ce serait une explication au fait que dans certains cas le délégataire qui présente des comptes déficitaires reprend le contrat à des conditions tarifaires identiques voire plus défavorables.

5.5.3 Le CRF et le résultat associé au contrat

Face aux déficits surprenants affichés par un grand nombre de CRF, on peut aussi se demander si les CRF prennent en compte l'ensemble des recettes liées à un contrat. Effectivement, la reprise d'un contrat présenté comme déficitaire dans des conditions économiques moins avantageuses a sûrement d'autres explications que le simple résultat présenté chaque année à la collectivité. On peut suggérer

des pistes de recherche diverses, même si notre étude ne permet pas de trancher sur les différentes hypothèses avancées.

D'abord, nous ne considérons que le contrat de DSP qui est dans la plupart des cas un contrat d'affermage, c'est-à-dire sans investissement de la part du délégataire. Les investissements sont financés par la collectivité et le délégataire a un droit de contrôle sur les travaux en tant que futur exploitant. Or, les entreprises qui gèrent les contrats de délégation font partie de groupes plus importants ayant des filiales dédiées à la construction de ces installations. Prenons l'exemple du groupe Suez. La Lyonnaise des Eaux-France, gère les contrats des services et Degremont, filiale de SUEZ, construit entre autres des usines de potabilisation par ultrafiltration. On peut penser que la gestion de DSP par l'un pourra amener des contrats de travaux commandés par la collectivité à l'autre. Cette dimension n'apparaît pas dans le CRF mais pourrait peut-être expliquer le maintien de certains délégataires sur les contrats peu rentables.

Par ailleurs, les contrats urbains représentent un volume et donc une proportion du chiffre d'affaires global importants. Ils sont souvent mis en avant par les délégataires comme étant plus équilibrés que les contrats ruraux. Cet argument, qui repose sur l'idée d'une sorte de péréquation de fait réalisée au sein du portefeuille de contrats gérés par les entreprises n'est bien sûr pas à nier. Toutefois, cela soulève la question de la transparence des transferts et cela ne justifie pas l'ampleur des déficits cumulés observés. En outre, depuis 5 ans, l'Observatoire Loi Sapin a mis en évidence des baisses plus substantielles obtenues au renouvellement des contrats des services de grande taille. Cela tend à montrer que la péréquation s'estompe et, avec elle, l'argument de compensation des pertes des services ruraux par des gains sur les urbains.

La garantie de renouvellement, déjà évoquée, pourrait être une autre explication de l'écart entre CRF et résultat effectif. A l'origine, c'était une présentation comptable lissée sur la durée du contrat des charges de renouvellement. Etant donné que les renouvellements sont lourds et ponctuels, les affecter à une année particulière n'avait pas de sens. Mais cette présentation a glissé vers un mode de gestion bien réel : le délégataire verse une prime d'assurance pour subvenir au renouvellement en cas de besoin. Si à la fin du contrat, aucun investissement important n'est survenu, alors le délégataire rendra des installations vieillies mais ne restituera pas les primes. Cette démarche permet de dégager des bénéfices quand le renouvellement effectif est moins élevé que ce que prévoit la prime de risque et ces bénéfices n'apparaissent pas dans les CRF.

Enfin, les structures de l'entreprise ne sont pas modifiables instantanément. L'implantation géographique des délégataires est évidemment fortement corrélée avec l'implantation des agences qui gèrent un secteur. On imagine bien qu'un opérateur qui n'est pas implanté à proximité d'une collectivité présentera une offre tenant compte de ce surcoût structurel. *A contrario*, le délégataire en place qui aura implanté une agence en tenant compte de ce contrat aura intérêt à le garder en raison des économies d'échelle réalisées. Ce calcul n'est probablement pas intégré dans le CRF. Cela dépend de la répartition des charges du secteur sur le contrat, or celle-ci se fait selon des critères techniques (nombre d'abonnés, nombre d'interventions) ou à la valeur ajoutée analytique.

5.6 Conclusion

Le CRF et le CEP sont bâtis de façon sensiblement différente. Alors que le CEP est co-produit entre le délégataire et la collectivité dans un processus de négociation, le CRF est élaboré unilatéralement par le délégataire et ne permet pas vraiment de déterminer si le niveau de rémunération du délégataire est adapté. **Cet outil créé par la loi Mazeaud ne semble donc pas parvenir à son objectif de réduction des asymétries d'information entre le délégataire et la collectivité. Au contraire, il semble qu'il soit devenu un outil de négociation pour le délégataire afin d'obtenir des recettes plus importantes, du moins dans les services ruraux de notre échantillon.**

De façon générale, l'Observatoire loi Sapin a constaté une baisse du tarif délégataire, ce qui correspond à une baisse des recettes, même si la tendance s'inverse pour les plus petits services. Nous observons aussi globalement sur notre échantillon une baisse des recettes. Or nous avons montré que la variation des recettes était inversement proportionnelle à la marge affichée dans le dernier CRF, qui est majoritairement négative. On a donc une situation paradoxale puisque, sur notre échantillon, on devrait constater une augmentation des recettes des délégataires. En fait, ce paradoxe trouve son explication dans le fait que deux influences contradictoires s'exercent :

- une baisse des recettes, liée à la baisse des dépenses qui est stimulée entre autres par la négociation et, éventuellement, par des facteurs qui n'apparaissent pas directement dans les comptes (travaux, renouvellement, organisation de l'entreprise)
- et une hausse des recettes, liée à la présentation de déficits récurrents, présentation entièrement contrôlée par le délégataire, dont l'impact final conduit "simplement" à limiter les baisses obtenues.

L'influence à la baisse l'emporte : les dépenses d'exploitation baissent fortement dans le CEP par rapport au CRF ce qui conduit à une baisse des recettes.

6 Les enjeux de la présentation financière des contrats

6.1 Le résultat financier du contrat

Au final, l'analyse réalisée montre les difficultés qui existent pour établir l'équivalent d'un compte de résultat au niveau d'un contrat. Si l'on fait abstraction des charges calculées, qui viennent renforcer l'opacité des comptes fournis, il n'en demeure pas moins que le délégataire est devant une contradiction : on lui demande de fournir des comptes à une échelle qui ne correspond pas à celle des moyens mobilisés. Cette difficulté n'est pas propre au secteur de l'eau, mais elle prend une dimension particulière dans la mesure où l'échelle du service est ressentie pour les collectivités, les usagers et dans une certaine mesure par les autorités politiques (cf. par exemple le principe de couverture des

coûts préconisé par la Directive Cadre sur l'Eau en 2000) comme l'échelle pertinente pour raisonner la couverture des coûts et pour fixer le prix.

Face aux résultats présentés dans notre étude, les délégataires pourraient aisément argumenter que les nombreux déficits observés sont compensés par quelques contrats bénéficiaires obtenus sur des services très urbains, non présents dans notre échantillon. Cet argument n'expliquerait ni pourquoi les CEP prévoient un équilibre, ni comment les montants prélevés pour le renouvellement sont réellement utilisés. Par ailleurs, vouloir absolument isoler un coût du contrat tout au long de sa durée induit des effets pervers tels que la disparition des mutualisations des charges réalisées au sein du portefeuille de contrats gérés par un même délégataire. Nous nous heurtons ici à un problème largement discuté par d'autres (Riveline, 1996) sur la difficulté de définir le coût d'une prestation qui fait l'objet d'une transaction. Il a forcément un caractère conventionnel et relatif aux hypothèses retenues pour prendre en compte les modes de financement et pour affecter les charges dans le temps et dans l'espace.

Pourtant, il n'en demeure pas moins qu'il est important de trouver des outils de présentation financiers au moment de la fixation du prix de la délégation, à même de remplir deux fonctions :

- assurer l'équilibre financier global de l'entreprise ;
- limiter, dans des proportions raisonnables, le bénéfice de l'entreprise en situation de monopole, généré par l'activité de gestion des services publics locaux.

La contrainte de l'organisation territoriale française (collectivité face aux grands groupes) oblige à fixer les prix et à construire des outils financiers de contrôle au niveau des collectivités, alors que l'équilibre financier et les bénéfices des entreprises sont bien souvent calculés par l'entreprise à une échelle supérieure. Ce profond décalage est source d'asymétries d'information, mais aussi de divergences dans les critères pertinents utilisés par les uns ou par les autres : la collectivité visant l'équilibre "local", l'entreprise visant l'équilibre au niveau de ces unités opérationnelles.

6.2 Des outils peu adaptés à la régulation

Les outils mis en place par les lois Sapin et Mazeaud ont permis de poser les bases d'une régulation en France après la décentralisation de 1982. La procédure d'attribution des DSP a encouragé l'ouverture à la concurrence ou du moins la transparence. Les comptes-rendus techniques et financiers devaient permettre de réduire les problèmes d'asymétrie d'information entre le délégataire d'une part et la collectivité et son conseil d'autre part.

Cependant les CRF représentaient un danger pour les opérateurs privés. Leurs comptes sont une donnée stratégique. Compte tenu de la montée en puissance des délégataires indépendants et de la concurrence possible de délégataires étrangers, ils ne tiennent pas que de telles informations soient publiées et disponibles. La forme des CRF élaborée par le SPDE répond à cette préoccupation. La répartition en nature de coûts permet de gommer les mentions du niveau hiérarchique d'imputation et les ratios issus de la comptabilité analytique (pour l'entretien des réseaux par exemple). Les CRF

montrent l'arbitrage délicat entre la transparence et la protection de l'information stratégique de l'entreprise.

En outre, cet outil montre ses limites dans la mesure où le périmètre de la collectivité et du délégataire ne sont pas les mêmes. Ceci conduit à une mise en commun de moyens sur plusieurs contrats, ce qui a abouti à la répartition en niveaux hiérarchiques que nous avons déjà mentionnée. Par ailleurs, le contrôle des comptes par les juridictions financières (les chambres régionales des comptes) reste relativement théorique³¹ : en effet, s'il se limite à un seul contrat, le problème de la répartition des coûts entre les différents niveaux hiérarchiques reste entier. Si l'ensemble des activités de l'entreprise est pris en compte, la tâche est immense, outre que le fait que son statut régional puisse être un handicap.

Par ailleurs, rappelons que le CRF est utilisé comme un outil de contrôle des profits de l'entreprise de type *cost plus*, même si en l'absence d'audit de cette forme de régulation est très contestable. Il n'a donc aucun effet incitatif³². La publication par le délégataire de ses recettes et dépenses aurait un sens si elles avaient vraiment un impact sur l'organisation du service, ce qui n'est pas le cas dans le modèle français de régulation. Dans le cas où l'équilibre initial du contrat viendrait à être modifié, alors le respect de la mise en concurrence initiale conduirait à ne prendre en compte que les éléments nouveaux du contrat et donc à ne pas considérer les dépenses présentées dans le CRF.

Ceci explique pourquoi le CRF n'a pas pu devenir un outil de contrôle pour les collectivités ou leurs conseils : ils mettent en avant des éléments sur lesquels les collectivités n'ont aucun levier d'action. Au contraire, l'existence de tels comptes et la présentation déficitaire (du moins dans les services de notre échantillon) en ont fait un outil de négociation dans les procédures de renégociation de contrats qui conduit à une augmentation des recettes du délégataire et donc à une augmentation du tarif. Par ailleurs, dans le cadre d'une régulation de type *cost plus*, l'enjeu associé à la publication des comptes est très important puisqu'il détermine la rémunération du délégataire pour l'exercice suivant. Les CRF ne pourraient donc pas constituer une base crédible pour une telle régulation, compte tenu de l'opacité de ces comptes. D'ailleurs, les collectivités qui souhaitent baisser les rémunérations de leurs délégataires se fondent en général sur un audit.

Comme nous l'avons signalé précédemment, le décret d'application de la loi n°95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et aux délégations de service public n'a toujours pas été adopté. Un projet existe cependant, visant à normaliser un peu plus le compte-rendu annuel du délégataire. Il viendrait remplacer ou compléter le modèle défini par le SPDE. Une telle disposition dans la mesure où elle améliorerait la lisibilité des CRF permettrait une meilleure compréhension par

³¹ La Loi n°95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et délégations de service public, dite "loi Mazeaud", renforcée par l'avis du Conseil d'Etat du 20 mai 1998, Compagnie Générale des Eaux, n°192689, donne pouvoir aux Chambres Régionales des Comptes de regarder tout élément de la comptabilité de l'entreprise lui permettant de se prononcer sur les documents financiers produits dans le cadre d'un contrat de délégation.

³² Au contraire, dans une régulation de type *price cap*, la collectivité attend que le délégataire remplisse la mission de service public qu'elle lui a confié, mais ne se préoccupe pas de l'organisation de la société et de ses charges. Le délégataire en charge du service public a alors intérêt de diminuer ses coûts pour accroître ses profits.

la collectivité des comptes du délégataire. Il ne faut cependant pas négliger les limites d'une telle disposition. **Nous avons souligné combien l'outil CRF était limité dans le cadre d'une régulation des activités des délégataires, en raison de leur besoin légitime de protéger les informations stratégiques contenues dans ces comptes-rendus.**

La normalisation des CRF pourrait avoir en outre des effets pervers. Le CRF est devenu un outil de négociation aux mains du délégataire. Une normalisation pourrait le légitimer ; s'il est encadré par un décret, il sera auréolé d'une plus grande sincérité et son poids dans la négociation pourrait augmenter. Pourtant, même s'il détaille les méthodes de calcul, les clés de répartition pour l'affectation des charges, la collectivité aura toujours des difficultés à l'analyser. Par ailleurs, comme cet outil poursuit une logique de contrôle des moyens, on risquerait de renforcer la régulation *cost plus* qui n'a pas de sens dans le modèle français³³. Enfin, normaliser le CRF pousserait à renforcer l'illusion que l'on peut contrôler localement le délégataire alors que celui-ci gère de nombreux contrats et mutualise les moyens.

6.3 La régulation « à la française »

Dans les sections précédentes, nous avons montré les aspects singuliers de la régulation des services d'eau et d'assainissement en France. Depuis les lois de décentralisation de 1982, les collectivités sont libres de contracter avec les opérateurs de leur choix. Pour les petites collectivités rurales, cette liberté n'est pas nécessairement facile à assumer car elles ne disposent pas de services techniques ou juridiques pouvant négocier avec les délégataires. Pour pallier ces défauts, les DDAF mettent à la disposition des collectivités des services d'assistance mais sans obligation d'y recourir.

Les contrats de DSP sont le principal moyen de régulation. La forme en est libre mais la plupart des contrats fixent un prix et une formule d'évolution pour la durée du contrat, ce qui semble donc assez proche d'une régulation de type *price cap*. Cela revient à définir une rémunération pour le délégataire et à le laisser gérer le service comme il l'entend, dans les limites fixées par le contrat. Cependant la fixation du prix est fondée sur une présentation des dépenses prévisionnelles fortement biaisées par le fait que le candidat a intérêt à gonfler ses coûts pour justifier un tarif plus élevé.

De plus, nous avons constaté dans une étude complémentaire (Canneva, 2003) que les avenants qui survenaient lors des modifications du service permettaient de conserver l'équilibre initial du contrat. En effet, le délégataire présente le coût supplémentaire que la modification engendre et propose une variation des tarifs qui la compense. On entre donc dans une logique de recouvrement des coûts et non dans celle d'une régulation de type *price cap*.

Le modèle français est un modèle intermédiaire de régulation parce qu'on définit un équilibre initial de la délégation, concrétisé par le prix, et qu'en cas de rupture de cet équilibre, suite à une modification du service (définie dans les contrats-types des DDAF à l'article 39), un avenant vient compenser les différences financières, permettant de revenir à l'équilibre initial. On retrouve donc à la

³³ Les collectivités n'ont pas les moyens de contrôler effectivement les dépenses de leurs délégataires.

fois le principe des risques et périls du délégataire (fixation du prix) et le droit à l'équilibre (avenants et compensations financières).

Comme nous l'avons déjà signalé, il n'existe pas d'instance supérieure ou d'autorité indépendante dédiée à la régulation des services d'eau et d'assainissement en France³⁴. **La régulation se fait principalement par des contrats bilatéraux entre collectivité et délégataire.** Néanmoins, il faut souligner le rôle important que jouent les organismes de conseil, tels que les services d'ingénierie publique, dans la régulation des services d'eau. En effet, comme la plupart des collectivités sont de petite taille, elles ne bénéficient pas de l'expertise pointue de services techniques étoffés. Les DDAF (ou d'autres organismes de conseil publics ou privés) apportent alors une aide pour l'application de la procédure « loi Sapin » d'attribution des délégations de service public³⁵. Par ailleurs, elles conseillent les collectivités dans la phase post-contractuelle lorsqu'il s'agit de négocier un avenant ou de contrôler la bonne exécution du contrat. Cependant, il faut garder en mémoire qu'elles n'interviennent que sur demande des collectivités et qu'elles font payer leur prestation.

Les DDAF en milieu rural, comme d'ailleurs les autres conseillers indépendants, sont donc une sorte de régulateurs officieux. Contrairement à la collectivité, les conseillers indépendants négocient fréquemment des contrats avec les délégataires et peuvent développer une expertise du suivi des CRF compte tenu du nombre de services qu'ils contrôlent. Par ailleurs, ils capitalisent une expérience qui dépasse l'échelle locale. Les DDAF ont ainsi mis en place un réseau national qui a abouti au développement d'un logiciel dédié à la gestion des services publics. Enfin, il existe des liens entre ce réseau et divers organismes de recherche dans la gestion des services publics comme le laboratoire GEA de l'ENGREF qui analyse dans le cadre de l'Observatoire loi Sapin les renégociations de DSP. Les résultats sont ensuite diffusés auprès des acteurs du réseau.

Cette régulation par réseau montre cependant ses limites. Nous avons vu que les collectivités gardaient leur autonomie de décision, ce qui aboutissait dans certains cas à la signature d'avenants abusifs. Par ailleurs, le rôle des DDAF et leur mode d'intervention varient d'un département à l'autre, ce qui peut être une des explications des différences géographiques décelées plus haut. La régulation n'est donc pas la même sur l'ensemble du territoire et certaines zones semblent les "laissées pour compte" de la régulation.

L'idée d'une régulation tripartite, avec d'une part l'entreprise, de l'autre la collectivité et un tiers, indépendant et compétent, appuyant la collectivité apparaît comme un mode de régulation embryonnaire qui pourrait être développé et amélioré, tout en préservant le principe de délégation "à la française", c'est à dire dans le respect des prérogatives des collectivités locales et des principes de la gestion privée par engagement sur les objectifs.

³⁴ Le projet, proposé par le gouvernement avant 2002, de constitution d'un Haut Conseil des services publics de l'eau et de l'assainissement n'ayant pas réellement un rôle de régulateur mais plutôt de conseil à un niveau national a même été abandonné.

³⁵ Elles conseillent environ 70% des collectivités, mais comme ce sont des collectivités rurales, elles ne représentent que 20% de la population (Observatoire loi Sapin).

6.4 La mesure de performance pour contrôler l'exécution du contrat

Face aux limites du CRF comme outil de régulation, d'autres moyens pour la collectivité et son conseil peuvent être développés pour suivre la phase post-contractuelle de la DSP. Comme nous l'avons signalé, l'incomplétude est une caractéristique fondamentale des contrats de DSP, et par conséquent, le suivi de la phase post-contractuelle est tout aussi important que la négociation initiale.

La notion de « risques et périls » dans le secteur de l'eau est peut-être à revoir. Les recettes du délégataire sont essentiellement liées à la consommation. En effet, le prix varie peu pendant la durée du contrat et cette évolution vient couvrir les variations de coût des facteurs de production. Or la demande est peu élastique, puisque le bien « eau potable » est difficilement substituable, le cas particulier de l'eau destinée à l'alimentation étant un peu à part³⁶. La performance économique du délégataire est donc liée à son aptitude à gérer le service défini dans le contrat au moindre coût. Et quand le renouvellement des installations lourdes est une responsabilité de la collectivité, les marges de progression sont limitées. Par ailleurs, les usagers attendent avant tout des services de qualité. On pourrait donc imaginer des outils de gestion qui incitent les délégataires dans ce sens, en assortissant les contrats de sanctions et de récompenses. Dans ce cas, les risques et périls des délégataires recouvreraient une réalité différente.

Certains auteurs³⁷ proposent d'intégrer des indicateurs de performance afin de piloter le service autrement que par la logique du contrôle des moyens. En effet, les indicateurs de performance correspondent mieux à l'objectif de résultat développé par le mode de régulation français. Le contrat de DSP comporte plutôt des objectifs, sous la forme d'obligations de service public. La collectivité a un avantage limité à connaître le coût des moyens mis en œuvre par le délégataire pour les atteindre et symétriquement le délégataire souhaite garder confidentiel son savoir-faire de gestionnaire de service. Chacun des deux aura donc intérêt à mesurer la performance et éventuellement à fonder une partie de la rémunération du délégataire sur cette performance.

Un avantage de la mesure de performance est le fait que les indicateurs peuvent constituer un outil de comparaison entre les services, alors que le CRF, comme nous l'avons constaté, ne le permet pas, compte tenu de la spécificité de chaque service, de son organisation et des différences de présentation entre les délégataires. Ceci permettrait de développer une forme de pseudo-concurrence entre les services³⁸. Chaque collectivité pourrait ainsi comparer les résultats de son délégataire avec ceux de collectivités similaires. Cette pseudo-concurrence pourrait compléter utilement la concurrence pour l'attribution des DSP développée par la procédure loi Sapin. Certaines DDAF ont commencé à mettre en place de tels indicateurs. Le réseau qu'elles constituent peut permettre de comparer à un niveau national les services entre eux.

³⁶ La concurrence est alors importante avec l'eau en bouteille. Cependant cette consommation ne représente que quelques litres sur les 150 consommés quotidiennement.

³⁷ Voir Guérin-Schneider (2001), Guérin-Schneider et Nakhla (2000).

³⁸ On peut se référer au modèle de régulation anglais : la *yardstick competition*.

7 Conclusion

Si nous revenons sur les questions qui ont guidé cette étude, plusieurs enseignements peuvent être tirés. Les CRF ne semblent pas remplir leur objectif initial. D'outil de suivi de la réalisation financière des contrats, ils semblent être devenus des outils de négociation aux mains des délégataires. En outre, compte tenu de leur mode de construction, ils sont majoritairement déficitaires (pour les services de taille modeste, qui représentent la plupart des services), entraînant une tendance à la hausse des recettes des délégataires lors des renégociations, ou du moins, ce qui atténue la baisse des recettes qui se calerait sur la diminution des charges d'exploitations affichées par le délégataire. Cet outil semble donc n'avoir qu'un intérêt limité. Il faut alors développer d'autres moyens pour contrôler l'exécution des contrats, qui soient mieux adaptés au modèle français de régulation des services d'eau. La mesure de la performance semble mieux convenir au modèle de gestion français. Elle est progressivement adoptée.

Les CRF ne constituent donc pas un outil efficace de suivi des DSP. Alors que l'accent est porté sur les obligations de service public et donc de résultat, le CRF donne une image biaisée des moyens mis en œuvre. Il serait donc plus judicieux de mettre en place des outils permettant d'apprécier si les objectifs sont atteints tels que les indicateurs de performance. Par ailleurs, ils pourraient conditionner en partie la rémunération du délégataire, renouvelant ainsi la notion de risques et périls. Enfin, ils pourraient permettre la comparaison des services à une échelle nationale voire internationale.

Le suivi par les collectivités est donc nécessaire et doit être vigilant. Les DDAF apportent des conseils utiles et leur fonctionnement en réseau peut être un contrepoids aux délégataires en milieu rural. Cependant, cette régulation n'est qu'officiuse.

Au fil de la réflexion se dégage l'intérêt de passer d'une régulation bilatérale entre la collectivité et l'entreprise à une régulation trilatérale, faisant intervenir, en appui à la collectivité des conseillers indépendants, ayant une compétence et une échelle d'intervention plus large que la collectivité. Typiquement, il s'agit d'organisme de conseil dont les DDAF constituent un exemple parmi d'autres³⁹.

Cette étude apporte donc certaines réponses aux questions soulevées mais ouvre aussi d'autres perspectives de recherche. Compte tenu du mode de collecte des données, notre échantillon comporte des services de taille modeste. Même si ces services forment la majorité des services d'eau et d'assainissement, ils ne représentent qu'une plus faible part des usagers. Une grande partie de la population française, urbaine, est desservie par un service d'une collectivité importante. Dans ce cas, les déséquilibres entre la collectivité et le délégataire, même s'ils existent, sont moins notables, la collectivité ayant les moyens de recourir à une expertise technique et juridique. On peut donc penser que l'opportunisme du délégataire sera limité. La concurrence pour ces collectivités est par ailleurs plus importante.

³⁹ Des entreprises de conseil privées existent aussi en France.

Certains problèmes restent cependant entiers dans les collectivités importantes, notamment celui de la gestion du renouvellement financé par le délégataire. Par ailleurs, il faut rappeler que compte tenu du modèle français de régulation et de la liberté contractuelle des collectivités, les problèmes se posent de façon plus aiguë pour les plus petites d'entre elles, ce qui explique notre approche.

Un autre intérêt de l'étude réside dans les résultats des analyses statistiques. Les liens statistiques que nous avons mis en évidence expliquent les mécanismes à l'œuvre au cours de la renégociation des DSP, notamment en présence ou en absence de concurrence. Les coefficients des régressions linéaires peuvent fournir des indications pour analyser les CRF par rapport aux CEP et notamment les niveaux de dépenses. Des études complémentaires seraient cependant utiles pour vérifier sur un plus large échantillon et affiner les résultats de nos régressions. Certains facteurs que nous n'avons pas déterminés (comme l'influence de la zone géographique ou du délégataire) peuvent faire l'objet d'études plus complètes.

Enfin, nous pouvons nous interroger sur l'évolution du modèle français de régulation des services d'eau et d'assainissement. Le rôle de l'État dans la régulation est cantonnée au contrôle de l'application de la loi en matière d'hygiène, de présentation des comptes, de concurrence. Le conseil aux collectivités (par le biais des DDAF essentiellement en milieu rural, mais aussi par d'autres conseils publics ou privés) constitue une régulation officieuse qui s'est organisée en réseau, créant des liens avec des organismes de recherche.

On peut s'interroger cependant sur la place que pourrait occuper une instance nationale dédiée à la régulation de ce secteur particulier. Il est difficile d'envisager qu'elle puisse avoir un réel pouvoir d'organisation (comme peut en avoir l'ART⁴⁰ dans les télécommunications), puisque les collectivités gardent la responsabilité du service. Elle pourrait cependant diffuser les outils de suivi tels que des indicateurs de performance, jouer le rôle d'un observatoire des services à une plus grande échelle, faire des recommandations sur la forme des contrats. On pourrait aussi imaginer qu'elle joue un rôle de conciliation ou d'arbitre dans le cas de conflits entre délégataires et collectivités autour de la négociation des avenants.

On peut par ailleurs imaginer que les services d'eau des petites collectivités se regroupent en entités plus importantes, mieux préparées à négocier face aux délégataires. Cependant, cette tendance déjà observée au travers de l'intercommunalité ne parviendrait pas à résoudre tous les problèmes liés au suivi des contrats de délégation des services publics d'eau potable et d'assainissement.

⁴⁰ Autorité de régulation des télécommunications.

Annexes

Annexe A : La procédure introduite par la loi Sapin

La procédure de délégation de service public (DSP) peut se décomposer en 6 phases :

- La décision sur le principe : le maire doit présenter un rapport sur le choix de du mode de gestion en ayant pris l'avis de la commission consultative des services publics locaux (CCSPL) et le Conseil Municipal doit délibérer sur le principe de la DSP et constituer une commission d'ouverture des plis (COP). Cette commission comprend des membres du Conseil Municipal et, avec voix consultative, un représentant de la perception et un représentant de la DDCCRF⁴¹.
- La publicité : la collectivité doit envoyer les appels publics à la concurrence à paraître au BOAMP⁴² et dans une revue spécialisée (tels que le Moniteur). La collectivité doit attendre au moins un mois avant de clôturer la remise des candidatures.
- L'examen des candidatures : La COP examine la recevabilité des candidatures (sur des critères de santé financière, de conformité avec le fisc...) et choisit les candidats admis à la phase suivante. Un dossier leur est envoyé, détaillant le service attendu.
- L'examen des offres : La COP reçoit les offres et rédige un avis pour le maire.
- La négociation : Le maire choisit les candidats admis à négocier et conduit les négociations avec un ou plusieurs postulants.
- Le choix du délégataire : Le maire choisit un candidat et un rapport est envoyé avec le contrat aux membres du Conseil Municipal qui délibère. La délibération doit intervenir au moins deux mois après l'ouverture des offres et au moins 15 jours après la transmission du rapport du maire sur son choix. Après la délibération favorable, le dossier est envoyé au contrôle de légalité, en préfecture et le contrat est signé.

La durée totale de la procédure varie entre 6 et 15 mois. Dans le cas où la collectivité n'est pas une commune mais un syndicat, l'exécutif est alors le président du syndicat et l'assemblée délibérante est le conseil syndical.

⁴¹ DDCCRF : Direction départementale de la concurrence, de la consommation et la répression des fraudes.

⁴² Bulletin officiel des annonces des marchés publics

Annexe B : Exemple d'un compte d'exploitation prévisionnel pour le syndicat X

Compte d'exploitation prévisionnel - offre de base

SYNDICAT X D'ASSAINISSEMENT ET DE L'EAU POTABLE				01/11/2000	
Eau		CHARGES			
N° compte	désignation	production	distribution	gestion	total
	60 Achats	119 299	58 161	0	177 460
605	Achats d'eau	320			320
6061	Electricité	106 200	16 850		123 050
6062	produits de traitement	4 320	0		4 320
6063	Autres (carb, fournitures, produits)	8 459	41 311		49 770
	61 Services extérieurs	18 544	49 016	12 600	80 160
611	Sous traitance générale	11 860	40 950	12 600	65 410
618	Analyses	6 684	8 066		14 750
619	autres (assurances, locations)				0
	62 Autres services extérieurs	14 210	16 520	41 400	72 130
622	Frais de contrôle			24 950	24 950
626	Frais postaux et de télécom	1 580	0	13 300	14 880
627	Autres (intérimaires, transports)	12 630	16 520	3 150	32 300
	63 Impôts et taxes	0	0	10 440	10 440
6351	Impôts directs	0	0	8 600	8 600
6352	Autres			1 840	1 840
	64 charges de personnel	66 820	116 590	88 700	272 110
	TOTAL AVANT FRAIS	218 873	240 287	153 140	612 300
	Frais Généraux	32 831	36 043	22 971	91 845
	66 charges financières			0	0
	68 charges liées aux invest. du domaine privé		0	6 500	6 500
	15 Garantie de renouvellement matériel électromécanique	28 433	92 033	0	120 467
	matériel électromécanique	12 583	217		12 800
	Branchements	0	26 100		26 100
	Compteurs domestiques	0	54 400		54 400
	Accessoires hydrauliques	9 183	9 650		18 833
	Menuiserie serrurerie	667	83		750
	Autres	6 000	1 583		7 583
	TOTAL GENERAL	280 137	368 363	182 611	831 111
PRODUITS					
			Assiette	prix unitaire	montant
701	Ventes d'eau				831 100 F
	Abonnements		1 640	200 F	328 000 F
	Consommations domestiques		215 000	2.34 F	503 100 F
				(prix moyen)	
	autres consommations				
706	Prestations de service				
	locations de compteurs				
	Achats d'eau				
76	Produits financiers				
	TOTAL GENERAL				831 000 F

Annexe C : Exemple d'un compte-rendu financier pour le syndicat X

COMPTE RENDU FINANCIER - X EAU
ANNEE 2001

	Dépenses totales en Euro	Sous-totaux en Euro
PRODUITS		243 299
Produits d'exploitation	223 954	
Produits des travaux	17 351	
Produits accessoires	1 994	
CHARGES		349 992
Personnel	123 926	
Energie électrique	9 644	
Produits de traitement	64	
Analyses Externes	2 462	
Autres achats	14 075	
Sous-traitance	7 580	
Impôts et taxes	4 883	
Autres charges	12 694	
Frais de siège	2 720	
Frais de recherche et développement	688	
Charges relatives aux investissements du domaine privé		
autres éléments corporels	1 098	
éléments incorporels	876	
Garantie du renouvellement réseau	4 924	
hors réseau	13 432	
Charges relatives aux investissements Redevances et surtaxes	150 926	
RESULTAT BRUT		- 106 693
RESULTAT ECONOMIQUE		- 106 693

LIBELLE	Recettes totales en Euro	Sous-totaux en Euro
PART FERMIERE		73 027
Partie fixe	53 256	
Partie proportionnelle	19 772	
REDEVANCES ET SURTAXES		150 926
Surtaxe syndicale	125 058	
Redevance prélèvement	2 141	
Redevance pollution	22 543	
Fonds national	1 184	
TOTAL PRODUITS EXPLOITATION		223 954

Références

- BOYER, M., et GARCIA, S. (2002) : "Organisation et réglementation des services publics d'eau potable et d'assainissement en France", *Cahiers de Recherche CIRANO*, Rapport de projet, n° 2002RP-13.
- CANNEVA, G. (2003) : "Le Suivi des Délégations de Service Public d'Eau et d'Assainissement : Quels Outils pour quelle Régulation", Mémoire de stage, GEA-ENGREF, Montpellier.
- COASE, R. H. (1960) : "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, 3, pp. 1-44.
- DE LAGARDE, J. (1995) : *Initiation à l'analyse de données*, Ed. Dunod, Paris.
- DEFEUILLEY, C. (1999) : "Contrats complets et régulation des services publics", *CIREC working paper*, Paris.
- DJEZZAR, L., et GUERIN-SCHNEIDER, L. (2000) : *Impact des procédures Loi Sapin Lancées en 1999 sur les services d'eau et d'assainissement*, Etude Ministère de l'Environnement réalisée par le laboratoire Gestion de l'Eau et de l'Assainissement, ENGREF, Montpellier.
- DEMSETZ, H. (1967) : "Toward a theory of property rights", *American Economic Review (Paper and Proceedings)*, 57, pp. 347-359.
- EUROMARKET (2003) : *Analysis of the European Unions Explicit and Implicit Policies and Approaches in the Larger Water Sector*, Deliverable 1, disponible sur le site : <http://mir.epfl.ch/euromarket>.
- GARCIA, S. (2001) : *Analyse économique des coûts d'alimentation en eau potable*, Thèse de doctorat, Université des sciences sociales de Toulouse.
- GARCIA, S., BREUIL, L., et GUERIN-SCHNEIDER, L. (2003) : "La régulation des services publics d'eau et d'assainissement : pertinence d'un observatoire européen sur le délégation", *Les Cahiers de Recherche GEA*, n°1.
- GARCIA, S., et THOMAS, A. (2003) : "Regulation of public utilities under asymmetric information: the case of municipal water supply in France", *Environmental and Resource Economics*, 26 (1), 145-162.
- GUERIN L. (1997) : *L'évaluation financière des services d'eau par le CRF : Quelles utilisations, quelles conséquences sur la gestion ?*, Mémoire de DEA, Université Paris-Dauphine.
- GUERIN-SCHNEIDER L. (2001) : *Introduire la mesure de performance dans la régulation des services d'eau et d'assainissement en France – Instrumentation et organisation*, Thèse de doctorat, ENGREF, Paris.
- GUERIN-SCHNEIDER L., BONNET F. et BREUIL L. (2003). "Dix ans de loi Sapin dans les services d'eau et d'assainissement : évolutions et perspectives du modèle de délégation à la française." *Responsabilité & Environnement Annales des Mines* 31, pp 44-57.
- GUERIN-SCHNEIDER L. et NAKHLA M. (2000) : "Le service public d'eau délégué : du contrôle local des moyens au suivi de la performance", *Politiques et management public*, 18(1), pp. 105-123.
- HART, O. (2003) : "Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships", *The Economic Journal*, 113(486), pp. C69-C76.

- LEVEQUE, F. (1998) : *Economie de la réglementation*, Ed. La Découverte, Paris.
- GEA-ENGREF (2003) : *Impact de la procédure de délégation sur les services publics d'eau et d'assainissement – Etude des procédures menées en 2001*, Laboratoire GEA-ENGREF, Montpellier.
- MILGROM, P., et ROBERTS, J. (1997) : *Économie, Organisation et Management*, Collection Ouvertures Économiques, De Boeck Université, Paris-Bruxelles.
- ORANGE M. et Johnson J. (2004) : *Une faillite Française*, Ed. Albin Michel, Paris
- RICHER, L., BOISSEAU, B., CABANES, C., GOHON, J.-P., et TROGER, F. (2003) : *Délégation de service public*, Ed. Le Moniteur, Paris.
- RIVELINE C . (1996) : *Evaluation des coûts, éléments d'une théorie de la gestion*, cours de l'Ecole Nationale des Mines de Paris.
- TAVERNIER, Y. (2001) : *Rapport d'information sur le financement et la gestion de l'eau*, n°3081, Assemblée nationale, Paris.
- WILLIAMSON, O.E. (1994) : *The Economic Institution of Capitalism*, Free Press, New York.

Table des matières

1 INTRODUCTION	2
2 PRÉSENTATION DES SERVICES D'EAU EN FRANCE	3
2.1 LES MODES DE GESTION DU SERVICE	3
2.2 LES CARACTÉRISTIQUES DE LA DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC	6
2.3 LES OPÉRATEURS PRIVÉS EN FRANCE	7
3 LA MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE	9
3.1 LE CONTEXTE DE L'ÉTUDE	9
3.2 PRÉSENTATION DE LA MÉTHODOLOGIE GÉNÉRALE	10
3.3 PRÉSENTATION DE L'ÉCHANTILLON	11
3.4 LA REPRÉSENTATIVITÉ DE NOTRE ÉCHANTILLON	12
4 ÉTUDE DES COMPTES D'EXPLOITATION PRÉVISIONNELS ET DES COMPTES-RENDUS FINANCIERS	14
4.1 LES COMPTES D'EXPLOITATION PRÉVISIONNELS	14
4.2 LE COMPTE-RENDU FINANCIER	16
5 ANALYSE STATISTIQUE DES DONNÉES	19
5.1 DISTRIBUTION DES MARGES PRÉSENTÉES PAR LES CRF ET COMPARAISON BRUTE AVEC LE CEP	19
5.2 L'INFLUENCE DES CRF PRÉCÉDENTS LE NOUVEAU CONTRAT DANS L'ÉVOLUTION DES PRIX	20
5.3 L'INFLUENCE DE FACTEURS RÉGIONAUX ET DE MARCHÉ	24
5.4 ANALYSE DES COMPTES-RENDUS FINANCIERS SUIVANT LA RENÉGOCIATION	27
5.5 DISCUSSION DES RÉSULTATS	30
5.6 CONCLUSION	33
6 LES ENJEUX DE LA PRÉSENTATION FINANCIÈRE DES CONTRATS	33
6.1 LE RÉSULTAT FINANCIER DU CONTRAT	33
6.2 DES OUTILS PEU ADAPTÉS À LA RÉGULATION	34
6.3 LA RÉGULATION « À LA FRANÇAISE »	36
6.4 LA MESURE DE PERFORMANCE POUR CONTRÔLER L'EXÉCUTION DU CONTRAT	38
7 CONCLUSION	39
ANNEXES	41

ANNEXE A : LA PROCÉDURE INTRODUITE PAR LA LOI SAPIN	41
ANNEXE B : EXEMPLE D'UN COMPTE D'EXPLOITATION PRÉVISIONNEL POUR LE SYNDICAT X....	42
ANNEXE C : EXEMPLE D'UN COMPTE-RENDU FINANCIER POUR LE SYNDICAT X.....	43
RÉFÉRENCES	44