Les déterminants du prix des services d'eau potable en délégation. Contribution à la régulation locale des services publics de l'eau potable

G. Fauquert

▶ **To cite this version:**

G. Fauquert. Les déterminants du prix des services d'eau potable en délégation. Contribution à la régulation locale des services publics de l'eau potable. Sciences de l'environnement. Thèse AgroParisTech Engref Montpellier, 2007. Français. NNT : . tel-02589502

HAL Id: tel-02589502
https://hal.inrae.fr/tel-02589502

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 GENIE RURAL, DES EAUX ET DES FORÊTS

N° attribué par la bibliothèque

/ 0 / 7 / E / N / G / R / 0 / 0 / 0 / 2 /

THESE

pour obtenir le grade de
Docteur de l'ENGREF
Spécialité : Sciences de l'Eau, option Gestion
présentée dans le cadre de l'Ecole Doctorale ABIES (ED 0435)

présentée et soutenue publiquement par

M. Guillaume FAUQUERT

le 4 Juillet 2007

*à **l'Ecole Nationale du Génie Rural, des Eaux et Forêts***

LES DETERMINANTS DU PRIX DES SERVICES D'EAU POTABLE EN DELEGATION

CONTRIBUTION A LA REGULATION LOCALE DES SERVICES PUBLICS DE L'EAU POTABLE

devant le jury suivant :

Pr. Jean-Claude Moisdon	Professeur et Directeur de Recherche à l'ENSMP, Rapporteur
Pr. Claude Ménard	Professeur à l'Université Paris I et Directeur du centre ATOM, Rapporteur
Dr. Lætitia Guérin-Schneider	Chercheure associée AgroParisTech - ENGREF, Directrice de thèse
Pr. Michel Nakhla	Professeur, AgroParisTech, CGS (ENSMP), Co-directeur de thèse
Dr. Dominique Lorrain	Directeur de Recherches CNRS à l'EHESS, Examinateur
Dr. Christelle Pezon	Directrice du laboratoire GEA (ENGREF), Maître de Conférences, Examinateur

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

L'Ecole Nationale du Génie Rural, des Eaux et des Forêts n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier particulièrement Laetitia Guérin-Schneider, consultante à Service Public 2000 et chercheure associée à AgroParisTech - ENGREF, qui a été à l'initiative de ce projet de thèse et qui a su m'aiguiller tout au long de ce travail. Merci à Michel Nakhla d'avoir été à l'écoute de mes problématiques et de m'avoir fait découvrir les Sciences de Gestion. Tous deux ont su diriger mes travaux de manière complémentaire, et c'est eux qui ont permis l'aboutissement de cette thèse. Je suis particulièrement redevable à l'équipe du laboratoire GEA, à savoir Christelle Pezon, Serge Garcia, Frédéric Bonnet et Francine Audouy, qui m'ont permis d'apprendre beaucoup, qui plus est dans une ambiance agréable.

Mes remerciements vont aussi aux membres du Jury de cette thèse, ainsi qu'à Igor Semo, Jean-Claude Moisdon, Bruno Johannes et Matthieu Glachant qui ont aimablement accepté de faire partie du Comité de pilotage de ma thèse.

Ce travail n'aurait pas été possible sans le **soutien financier du Ministère de l'Agriculture** (Sous-Direction de l'Environnement et de la Ruralité) et l'aide du groupement GSP, qui m'a ouvert les portes des DDAF, livré leurs expériences et fourni une majeure partie de la matière sur laquelle j'ai travaillé durant ces trois ans. Matthieu Galaup, Cédric Duchesne, François Saint-Martin et Jérôme Bougelot ont aussi été des interlocuteurs qui m'ont permis de faire progresser ces travaux de recherche.

Je remercie au même titre les bureaux de conseil (DDAF et Service Public 2000) et les élus qui m'ont autorisé à suivre leurs négociations, à me plonger au cœur de leurs décisions et qui m'ont accordé un peu de leur précieux temps. Les collectivités ou les conseillers répondant volontairement aux enquêtes du laboratoire GEA m'ont en outre permis d'avoir accès à de nombreuses données, ce dont je les remercie grandement.

Egalement, de nombreuses personnes que j'ai rencontrées, issues de laboratoires de recherche, d'institutions ou des collectivités, ont contribué à faire évoluer mes idées et je les en remercie.

Il est encore indispensable de citer l'ensemble du personnel de l'ENGREF qui m'a chaleureusement accueilli et qui a facilité mes différentes démarches au cours de cette thèse.

Enfin, je remercie de tout mon cœur Elena et toute ma famille, qui m'ont toujours soutenu au cours du mûrissement de cette thèse.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

RESUME

La question du "juste prix" est fréquemment posée lors de débats sur les services d'eau potable, principalement dans le contexte de la délégation de service public. Nous soutenons ici la thèse que le "juste prix" du service d'eau délégué basé sur des déterminants objectifs n'existe pas, mais que la notion de "juste processus" de définition du prix doit lui être substituée.

A partir d'études statistiques sur les bases de données les plus détaillées en France, nous cherchons à savoir si la notion de "juste prix du service délégué" est basée sur des déterminants de prix objectifs comme le patrimoine du service, la complexité d'exploitation ou la concurrence. Nous cherchons aussi à caractériser statistiquement des déterminants des évolutions de prix lors de la négociation, à partir des offres initiales. Les meilleurs résultats que nous obtenons ne permettent d'expliquer approximativement le prix que pour une petite majorité des services.

Des études cas réels de négociations pour plusieurs délégations de services d'eau potable nous montrent que la singularité de chaque service d'eau ne réside pas uniquement dans le contexte technique et concurrentiel, mais aussi dans le déroulement d'une négociation commerciale. Certains leviers peuvent être utilisés dans certains contextes pour permettre un meilleur résultat de la négociation : il est de rigueur de préparer la négociation commerciale, la stratégie dépendant des éléments issus du bilan du contexte. Localement, une implication plus forte des abonnés aboutit notamment à la crédibilisation d'alternatives et à l'émergence d'objectifs de négociation. De manière complémentaire, une structure nationale pourrait soutenir les élus en fournissant des références de comparaison, en mutualisant les bonnes pratiques et parallèlement éviter certains opportunismes au travers d'une régulation par coup de projecteur.

ABSTRACT

The issue of the "fair price" is frequently raised in the debates dealing with drinking water services, notably when their operation is delegated to a private partner. We hereby defend the thesis that the "fair price" of a delegated water service doesn't exist, and that this notion should be substituted by the one of "fair process" of the price setting.

From a statistic point of view, using the french most detailed databases, we investigate this "fair price" notion through an analysis of its objective determinants, such as the utility assets, the operation complexity or the competition. We also try to characterize the determinants of price evolutions along the negotiation process, from the initial bids until the final decision. The best results we got only allow to explain roughly the price of a narrow majority of the services.

Case studies on negotiations for several procedures of delegation of the drinking water public service showed us that the peculiarity of each of the 15000 french water services lies not only in the technical and competitive context, but also in the course of a commercial negotiation. The results of the negotiation can be levered up in some contexts : a good preparation of the negotiation stays requisite, setting up strategies from a context assessment. Locally, a stronger users' involvement especially gives credibility to organisation alternatives and allows the emergence of objectives for the negotiation. In a complementary way, a national structure could support the elected representatives, providing references for comparisons, gathering and sharing experiences and simultaneously avoid a part of the opportunism through a sunshine regulation.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

PUBLICATIONS ET COMMUNICATIONS LIEES A CE TRAVAIL

Articles

PEZON C., FAUQUERT G., 2006. La délégation des services publics d'eau potable: une décision en mutation. Colloque « Les outils pour décider ensemble, nouveaux territoires, nouveaux paradigmes », organisé par l'Université Paris-Dauphine, les 2 et 3 novembre 2006.

FAUQUERT G., 2005. "Le renouvellement des infrastructures des services d'eau et d'assainissement : pratique et problématique." Flux n°60/61, pp 83-95, Avril/Septembre 2005.

GARCIA S., GUERIN-SCHNEIDER L., FAUQUERT G., 2005. "Analysis of Water price determinants in France : cost recovery, competition for the market and operators strategy". Water Science and Technology, IWA Publishing.

FAUQUERT G., GUERIN-SCHNEIDER L., 2005. Etude préliminaire quantitative et qualitative sur la formation du prix des services délégués d'eau potable - Contribution à une meilleure maîtrise du prix par les collectivités locales. Cahier de recherche du GEA - n°3, février 2005

Rapports

FAUQUERT G., 2006. « Retour d'expérience sur l'utilisation des indicateurs de performance par les DDAF en 2004 ». Rapport d'avancement des travaux de GEA pour le Ministère de l'Agriculture, 27 Juillet 2006, 75p.

GUERIN-SCHNEIDER L., FAUQUERT G., BONNET Fr., 2004. Retour d'expérience sur la mise en oeuvre de la mesure de performance des services d'eau et d'assainissement par les DDAF. Rapport réalisé pour le MEDD avec le soutien de la DGFAR, décembre 2004.

Colloques et séminaires

FAUQUERT G., 2007. Retour d'expérience sur la mise en œuvre de la mesure de la performance par les DDAF en 2004 - Les déterminants du prix des services d'eau potable délégués : contribution à une meilleure maîtrise du prix par les collectivités. Communication à la 7ème rencontre annuelle GSP (DDAF), Janvier 2007.

FAUQUERT G., 2006. L'analyse des entretiens de conseillers en délégation de services publics d'eau potable, 11 Juillet 2006, ENGREF, École d'été de l'UMR G-Eau - AFEID.

FAUQUERT G., 2006. Le prix du service public local de l'eau - Définition, état des lieux en Europe et en France, 20 Septembre 2006, 2ème Comité Départemental de l'Eau, Conseil Général des Pyrénées Orientales.

FAUQUERT G., 2005. La négociation dans le processus de délégation des services publics d'eau potable : enseignements de la théorie et méthode d'analyse de terrain, Ecole d'été AFEID - ENGREF - UMR G-EAU, 4-6 Juillet 2006

FAUQUERT G., 2005. Analysis of the process setting the drinking water price in France: Which conditions for a better price? Doctoral Workshop on Network Industries: Economics and Regulation. EPFL, Lausanne.

FAUQUERT G., 2005. Les déterminants du prix de l'eau en délégation : Contribution pour une maîtrise du prix des services d'eau potable par les collectivités locales. Communication à la 5ème rencontre annuelle GSP (DDAF), Janvier 2005.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

SOMMAIRE

Introduction générale *1*

Partie I. Le cadre de formation du prix des services d'eau délégués en France *7*

Introduction de la première partie **9**

Chapitre 1 Organisation des services publics d'eau potable **11**

1. Définition d'un service public d'eau potable 12
2. Les modes de gestion 20
3. Rôles de chacun des acteurs dans la procédure de DSP et dans la vie du service 23
4. Conclusion 35

Chapitre 2 Le prix : définition **37**

1. Le prix de l'eau dans la pratique 39
2. La régulation du monopole naturel 50
3. Conclusion 64

Chapitre 3 Un prix pour quel service ? **67**

1. Le service contractuel 69
2. Un service pour quel client ? 77
3. Conclusion 80

Chapitre 4 Le calcul du coût **83**

1. L'approche des coûts par la gestion 84
2. Les coûts des services publics d'eau potable 88
3. Les biais liés au calcul des coûts 91
4. Conclusion 98

Chapitre 5 Les premières pistes sur les déterminants du prix de l'eau **101**

1. L'influence des variables techniques 102
2. Le prix et le mode de gestion 107
3. Les outils de gestion et la négociation 110
4. Le marché de l'eau 112
5. Conclusion 114

Chapitre 6 Méthodologie **117**

1. Identification des déterminants du prix des services d'eau potable 119
2. Les mécanismes de fixation du prix 139
3. Conclusion 144

Conclusion de la première partie **147**

Partie II. Recherche des déterminants empiriques du prix des services d'eau potable *149*

Introduction de la deuxième partie **151**

Chapitre 1 L'équilibre budgétaire ? **153**

1. Les déterminants liés à la complexité technique 155
2. Entretiens avec les parties prenantes de services dont le prix est très éloigné du modèle 167
3. Conclusion 171

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Chapitre 2 Un équilibre de marché ? 173
1. L'impact de la concurrence 175
2. La présence d'indépendants en négociation et le prix 178
3. L'éventualité d'un retour en régie : la pseudo-concurrence 180
4. L'histoire du contrat et le nombre d'avenants 182
5. Conclusion 184

Chapitre 3 Une négociation commerciale ? 185
1. Les mécanismes de la négociation : bilan de la théorie 186
2. Les déterminants de l'évolution en négociation 206
3. Illustration à partir d'entretiens avec des experts 210
4. Conclusion 229

Conclusion de la deuxième partie 231

Partie III. Vers une maîtrise accrue du prix ? 235

Introduction de la troisième partie 237

Chapitre 1 Les mécanismes d'influence des déterminants 241
1. Déroulement de procédures de délégation du service public de l'eau 242
2. Analyse 273
3. Conclusion 283

Chapitre 2 "Feuille de route" de la négociation 285
1. Le processus de sélection 286
2. La préparation des négociations en amont du choix du mode de gestion 294
3. Le choix du mode de gestion et la mise en place de stratégies 301
4. Le déroulement de la négociation 305
5. Le suivi du contrat 312
6. Conclusion 313

Chapitre 3 L'amélioration des conditions de négociation 315
1. Une information de meilleure qualité 316
2. Une participation accrue des abonnés 322
3. Conclusion 328

Conclusion de la troisième partie 329

Conclusion générale 333

Annexes 339

Table des matières 373

Index des tableaux et des figures 383

Bibliographie 388

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

TABLE DES ABREVIATIONS

ABC	Activity Based Costing (Comptabilité par activité)
AMF	Association des Maires de France
BATNA	Best Alternative to a Negotiated Agreement, Meilleure alternative à la conclusion de l'accord
CARED	Compte Annuel de Résultat de l'Exploitation Déléguée (voir CRF)
CCSPL	Commission Consultative des Services Publics Locaux
CEP	Compte d'Exploitation Prévisionnel
CGCT	Code Général des Collectivités Territoriales
CMP	Code des Marchés Publics
COP	Commission d'Ouverture des Plis (Commission de délégation de service public)
CRF	Compte-Rendu Financier (autre appellation du CARED)
CRT	Compte-Rendu Technique
CSP	Code de la Santé Publique
DDAF	Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt
DDASS	Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
DDCCRF	Direction Départementale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes
DDE	Direction Départementale de l'Equipement
DSP	Délégation de Service Public
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunal
ETP	Equivalent Temps-Plein (unité de main d'œuvre)
FCTVA	Fonds de Compensation de la TVA
FNCCR	Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies
FP2E	Fédération Professionnelle des Entreprises de l'Eau (ex-SPDE)
GEA	Gestion de l'Eau et de l'Assainissement
GSP	Gestion des Services Publics
IFEN	Institut Français de l'Environnement
IGD	Institut de la Gestion Déléguée
ILP	Indice Linéaire de Pertes
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
LERNA	Laboratoire d'Economie des Ressources Naturelles
MAP	Ministère de l'Agriculture et de la Pêche
MEDD	Ministère de l'Ecologie et du développement Durable
MURCEF	Mesures Urgentes de Réformes à Caractère Economique et Financier
NS	Non Significatif
OFWAT	Office of Water Services (Water Services Regulation Authority - GB)
ONEMA	Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques
PPP	Partenariat Public Privé
RODP	Redevance d'Occupation du Domaine Public
SESSI	Service des Etudes et des Statistiques Industrielles
SIVU	Syndicat Intercommunal à Vocation Unique
SPDE	Syndicat Professionnel des Entreprises de Services d'Eau et d'Assainissement (voir FP2E)
SRU	Solidarité et Renouvellement Urbain
SPIC	Service Public à caractère Industriel et Commercial
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
ZAP	Zone d'Accord Possible

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Introduction générale

A l'heure de la mise en application d'une nouvelle loi sur l'eau, des changements s'opèrent autour de la gestion des services d'eau potable. Cette loi requiert en effet plus de transparence pour les services d'eau délégués, et met en place un organe national chargé des observatoires dans le domaine de l'eau. Certaines associations de consommateurs (Que Choisir, 2006) se mobilisent afin d'évaluer les prix de l'eau et pour dénoncer des prix disproportionnés dans certains services. Cette évaluation des prix se base sur une estimation des coûts : dans la mesure où le prix reste proche des coûts, le prix semble considéré comme "juste". De même, le besoin de transparence mis en avant par le rapport Tavernier (2001) et la cour des comptes (2003) correspond au besoin de savoir si le prix correspond aux charges constatées du service, et dans cette mesure de le "justifier". Ainsi, comment faire pour que l'usager d'un service d'eau sache s'il paye le "juste prix" ?

La réponse à la question du "juste prix" requiert la mise en évidence des déterminants "objectifs" de ce prix : à partir du moment où il est possible de relier simplement et intégralement le prix à des aspects techniques, à des coûts ou même à une "loi du marché", on peut considérer que le "juste prix" est atteint. Ce "juste prix" correspond à la fois à une "juste rémunération" du travail et à un prix acceptable du service rendu. Les mécanismes de marché sont généralement mobilisés afin de confronter les évaluations des vendeurs à celles des acheteurs, pour les biens de consommation courante classiques. Mais l'eau est un bien vital et non substituable, la décision de ne pas consommer n'est donc pas possible. La situation de monopole naturel des services d'eau

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

ne permet pas non plus d'alternatives à la fourniture par l'exploitant en place, encore moins la mise en place d'un marché de l'eau. La gestion directe par une collectivité permet de faire correspondre directement un budget de l'eau et une tarification. En délégation, c'est-à-dire lorsqu'un opérateur se voit déléguer par la collectivité la gestion du service d'eau potable, presque dans son intégralité, le problème prend de l'acuité puisque le prix payé par les abonnés correspond, à l'issue d'une procédure, à une prévision de coût, au sein de structures mutualisées à grande échelle et où la marge dégagée n'est pas explicite. La cour des comptes (2003) explique que les chambres régionales des comptes n'ont pu que très difficilement, "*au prix de retraitements comptables complexes*", déterminer la marge des contrats. Ainsi, la marge n'est pas contrôlée et pose encore la question du "juste prix" de l'eau, plus particulièrement en délégation. Dans ce même ouvrage, la cour des comptes (utilisant les conclusions de l'observatoire de la Loi Sapin) explique que "*certaines [collectivités] ont pu, dès lors qu'elles en avaient la volonté et la possibilité, conclure avantageusement l'accord de délégation*". Notre thèse cherche à préciser les déterminants du prix des services d'eau potable en délégation ainsi que leur mécanisme d'influence, dans le but de contribuer à une meilleure maîtrise de ce prix. Le rapport Tavernier (2001) revendique "*un prix de l'eau transparent et légitime*", posant effectivement cette question du "juste prix" de l'eau. Les moyens à mettre en œuvre, selon ce rapport, dans le cas de la délégation, sont principalement un contrôle plus important au travers des rapports annuels et des comptes des services délégués, une amélioration de l'expertise au travers d'un renforcement du conseil, et finalement une levée des freins au changement de mode de gestion. L'appui aux collectivités est effectivement central dans la délégation de service public, certains élus n'ayant pas l'expérience des procédures de délégation. Lorsqu'ils interviennent, les conseillers de la collectivité permettent souvent d'aboutir à un prix mieux maîtrisé et mieux accepté par les abonnés.

Nous soutenons ici la thèse suivante : en délégation, le "juste prix" des services publics d'eau n'existe pas. Le processus initial de négociation a un impact fort sur le prix ; le prix n'est pas défini seulement sur la base de facteurs objectifs, mais il dépend de la perception de ces facteurs par les négociateurs et de leur manière d'utiliser leur pouvoir lors du processus de sélection. La notion de "juste prix" se ramène donc à la notion de "juste processus" de fixation du prix. Nous montrerons, à partir de ce point, de quelles manières il est possible de rendre ce processus plus efficace pour les usagers, au travers d'une action conjointe des usagers et du conseiller, coordonnée par un élu volontaire bénéficiant d'informations précises sur les services d'eau.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

La délégation de service public de l'eau potable

Les communes ou leurs groupements sont responsables du service d'eau potable. Elles sont propriétaires des infrastructures et choisissent la manière dont le service est géré. Elles font souvent appel à des partenaires extérieurs sous la forme d'une délégation de service public, pour l'exploitation courante et l'entretien du service (affermage), parfois même en leur confiant des investissements lourds (concession). L'affermage reste le type de contrat le plus répandu, intégrant parfois à la marge des investissements à la charge du délégataire.

La délégation se distingue de la prestation de service principalement au travers de la rémunération. Pour qu'il y ait délégation, il faut que la rémunération de l'exploitant soit substantiellement assurée par les recettes d'exploitation. L'exploitant doit donc prendre un risque concernant les recettes d'exploitation. Ainsi, le contrat de gérance, où la collectivité rémunère l'exploitant et rassemble les contributions des usagers n'est pas une délégation de service public mais une prestation de service, associée à une procédure de marché public.

Au cours d'une procédure concurrentielle précisément définie par la "Loi Sapin", les partenaires s'accordent sur un contrat, qui définit notamment un tarif, des objectifs de prestation et une durée de validité du contrat. L'opérateur du service sera alors rémunéré directement par les usagers, en contrepartie de l'exploitation "à ses risques et périls" du service d'eau et de la fourniture d'eau potable au compteur de chaque usager. Depuis la décentralisation et l'arrêt d'une régulation nationale (1982), les collectivités délégantes sont seules face aux exploitants. Les services d'eau délégués sont en effet régulés localement. Les élus ont actuellement souvent recours à un conseiller spécialisé.

Le caractère de monopole naturel de l'eau potable fait en sorte que les abonnés des services délégués subissent des décisions prises conjointement par l'exécutif de leur collectivité et l'opérateur associé. Le prix de l'eau varie largement sur le territoire français, et les services délégués restent plus chers que les services en régie. Les abonnés des services français seraient-ils traités de manière inégale ? Plusieurs éléments viennent tempérer ce constat, parmi lesquels la complexité technique du service, parfois plus forte dans les services délégués.

Les déterminants du prix des services délégués d'eau potable

Les facteurs influençant ce prix sont mal connus. Les études sur ce sujet observent fréquemment le prix global du service, eau, assainissement, taxes et redevances incluses, alors que le prix de la prestation déléguée n'en constitue qu'une partie. D'autre part,

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

comme la FP2E[1] le fait remarquer, "*Les enquêtes ne répondent que très imparfaitement aux besoins d'information des acteurs concernés par la gestion locale de l'eau, et en premier lieu les consommateurs. En effet, elles suivent l'évolution dans le temps d'un prix moyen qui ne correspond à aucune réalité économique. […] Les services d'eau sont ainsi comparés entre eux sans considération pour leurs nombreuses différences [autres que les modes de gestion des services, la taille des communes et le niveau d'intercommunalité]*" (SPDE, 2001). Ainsi, les déterminants du prix du service délégué vont être approchés au travers du test statistique et empirique de 3 hypothèses : le prix peut résulter d'un calcul de coût, le rapprochant de la complexité technique des services, du niveau de concurrence à disposition de la collectivité lors de la procédure de définition initiale, ou encore de facteurs de pouvoir impliqués dans la négociation. Nous pourrons ainsi fournir la première recherche spécifique au tarif de la prestation déléguée (part délégataire), notamment à partir de la plus large base de données sur les procédures de délégation de service public (Observatoire de la Loi Sapin) et de la base de données la plus détaillée sur les prix, les comptes, les patrimoines et la performance des services d'eau.

Approche

Cette recherche est axée sur l'objet des délégations de services d'eau. Notre approche est pluri-disciplinaire, au carrefour des sciences de gestion, de l'économie et des statistiques. En effet, s'il est de mise de dégager des facteurs permettant d'objectiver le prix des services sur un large échantillon, nous mobiliserons des statistiques. En revanche, dès lors que des questions de prix et de régulation sont au centre des débats, c'est alors un cadre économique qu'il est nécessaire de mobiliser. L'ensemble de cette recherche, très orientée sur l'objet, est finalement du ressort des sciences de gestion, puisqu'il s'agit *in fine* de montrer comment une organisation permet de définir un prix, et à partir d'un diagnostic de la situation, d'élaborer des recommandations pour améliorer la performance de cette organisation et pour que la collectivité maîtrise mieux le prix de son service d'eau délégué.

La réalité du terrain a pu être approchée lors de plusieurs négociations, et les analyses qu'il est possible d'en tirer ont été soumises à la validation de plusieurs conseillers, issus d'entités de conseil publiques ou privées.

Notre démarche sera donc d'abord, dans une première partie, de préciser le contexte dans lequel ce prix est fixé, ainsi que sur quelles bases il peut être construit, pour en

[1] Fédération professionnelle des entreprises d'eau

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

inférer les déterminants potentiels. Nous développerons donc à la fin de cette première partie la méthode de recherche et le matériel qui sera utilisé.

Dans une seconde partie, nous présenterons en détail les résultats de la démarche que nous avons menée. L'objectif est de mettre en lumière des déterminants précis du prix de l'eau. En effet, il est probable que le prix de l'eau soit contingent à certains facteurs.

Une fois que nous aurons identifié ces déterminants, nous essaierons de comprendre leur mode d'action. En effet, si nous tenons à fournir des leviers pour une meilleure maîtrise du prix par les collectivités, il nous faudra d'abord connaître par quel biais les déterminants agissent sur le prix.

Cette thèse sera donc articulée en trois parties, commençant par l'explicitation de la question de recherche, pour caractériser ensuite les déterminants du prix, et finalement leurs mécanismes d'action.

Ainsi, la première partie nous permettra de montrer d'abord le contexte des services d'eau potable. Nous définirons ce que nous entendons par le prix du service délégué de l'eau potable, et nous résumerons les cadres théoriques de régulation auxquels correspondent ce prix. La prestation implique un coût, et nous montrerons à quelle variété de situations il est possible de faire face. Finalement, certaines études nous permettent d'obtenir quelques précisions relativement aux déterminants du prix de l'eau, nous en présenterons les principaux résultats dans une revue de la littérature sectorielle. Nous pourrons alors préciser la méthodologie envisagée pour la recherche des déterminants du prix et de leurs mécanismes d'influence.

La seconde, axée vers la caractérisation des déterminants du prix de l'eau, exposera nos résultats de recherche. En effet, le prix peut être relié à des coûts, à un niveau de concurrence ou à des références de comparaison, ou encore au processus initial de décision et à la régulation locale. Nous tenterons donc de vérifier ces hypothèses.

Notre dernière partie se concentrera sur la procédure de délégation de service public. Celle-ci permet de définir à la fois les niveaux de prix, les prestations et prépare le pilotage de l'exploitation. Nous montrerons alors que les déterminants partiels identifiés en seconde partie peuvent être mobilisés de manières variables, donc avoir des impacts différents selon les contextes. Ainsi, nous pourrons dégager des manières de faire jouer les atouts de la collectivité lors de la négociation, et proposer des pistes d'amélioration de la maîtrise du prix par les collectivités au travers d'actions locales ou nationales.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Partie I. Le cadre de formation du prix des services d'eau délégués en France

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Introduction de la première partie

L'analyse de la formation du prix des services d'eau potable suppose de bien saisir les bases sur lesquelles le prix peut être construit. Nous voulons donc étayer la question de recherche par une description du contexte : celle-ci nous permettra de formuler des hypothèses quant aux facteurs déterminants du prix, pour les analyser de différentes manières dans une deuxième partie.

Les services publics d'eau potable disposent de caractéristiques communes que nous expliciterons dans un premier chapitre. Après avoir défini les différents modes de gestion possibles des services d'eau, nous ne nous focaliserons plus que sur la délégation de service public. Elle fera ainsi l'objet d'une présentation détaillée en fonction du rôle de chacun des acteurs.

Nous nous intéresserons ensuite, dans le chapitre 2, à la notion de prix d'un service d'eau. Dans la pratique, ses définitions sont multiples, les différents observatoires sur ce sujet l'illustrent bien. Selon le mode de gestion choisi, le prix répond soit à une procédure réglementaire mettant au point un partenariat, soit à une logique budgétaire de la collectivité. Dans le cas de la délégation, il est la conséquence d'un choix de l'élu et d'une négociation avec les partenaires potentiels de la collectivité, encadrée par une procédure. La théorie économique a défini plusieurs modes de régulation, que nous expliciterons, et qui permettra de justifier la procédure choisie pour les contrats actuels.

Les services d'eau potable ne fournissent pas tous exactement les mêmes prestations. Ainsi, la variabilité du prix sur le territoire français peut être liée à l'hétérogénéité des objectifs définis contractuellement. Le troisième chapitre expose par conséquent la variété des services possibles, au travers d'une analyse des contrats de délégation. Un exploitant ne rend pas uniquement service à l'usager, il fournit aussi un soutien à la collectivité. Le client est multiple dans cette relation de délégation : l'usager, captif, est le destinataire du

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

produit final, mais l'exploitant n'a pas à le fidéliser. C'est l'élu qui décide entre ses différents "fournisseurs" ; il pourra ainsi user, lui aussi, de certaines prérogatives habituellement accordées au client.

Il serait alors possible de s'accorder sur le fait que le prix est relatif à une qualité de service dans un certain contexte. Le coût du service ferait alors le lien entre ces conditions d'exploitation et le prix. En effet, selon une logique gestionnaire, un prix reste défini grâce à un coût du service. Nous montrerons ainsi de quelle manière un coût peut être conçu, en théorie, et quelle en est l'application pour les services d'eau. Dans un dernier temps du chapitre 4, nous analyserons sur quels présupposés ce coût est construit. En effet, la notion de coût est souvent à la base de la justification du prix.

Suite à ces quatre premiers chapitres, nous serons à même de proposer certaines hypothèses sur les déterminants du niveaux de prix en délégation et sur la formation de ce dernier, à l'issue de la décision initiale et en cours de contrat. D'une part, le montant payé annuellement par l'usager peut dépendre de nombreuses propriétés du service : il variera en fonction des caractéristiques techniques de ce service, mais aussi des prestations contractuelles. D'autre part, dans la mesure où une concurrence pour le marché est organisée pour réguler le prix du service, l'intérêt porté au service par les différents exploitants pourra avoir une influence. La procédure de délégation de service public (DSP) passe encore par une négociation, siège d'un échange entre plusieurs protagonistes. La complexité technique et le "coût" du service, la concurrence ou des enjeux locaux jouant au cours de la procédure initiale de délégation du service public peuvent modifier les prix en début de contrat ; ces prix pourront évoluer de manière différente selon le contrat initial, le suivi du service et les opportunités se présentant. Ainsi, le cinquième chapitre de cette partie nous amènera à montrer quelles réponses ont déjà été apportées par la littérature sectorielle au sujet du prix de l'eau en délégation et de ses déterminants, pour dégager l'originalité de notre démarche. Un dernier temps de ce cette partie nous permettra de définir l'approche que nous souhaitons développer sur le matériel de recherche dont nous disposons.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Chapitre 1 Organisation des services publics d'eau potable

Tous les services d'eau potable reposent sur un socle commun, à la fois technique et réglementaire. Les étapes nécessaires à faire couler l'eau au robinet de chaque abonné sont invariantes : il faut extraire et rendre potable une eau naturelle, la mettre à disposition des abonnés à leur domicile grâce à des réseaux d'adduction et de distribution, et gérer les relations avec les abonnés. Différentes normes de qualité, issues de directives européennes, ainsi que certains principes fondamentaux régissent les objectifs minimaux de cette activité.

Chaque collectivité responsable d'un service d'eau se distingue pourtant par des caractéristiques locales. Son service d'eau peut être organisé simplement sur le territoire d'une commune, ou en impliquer plusieurs. Il dispose d'infrastructures, contraignant fortement les possibilités et les résultats du service.

De plus, il existe plusieurs manières d'exploiter ces services. La délégation fait partie de ces modes de gestion, que nous inscrirons dans le cadre de l'ensemble des possibilités ouvertes aux collectivités.

Nous montrerons enfin quelle est l'intervention de chacune des parties prenantes dans les décisions liées au service d'eau délégué, et quelles sont les contraintes auxquelles elles sont soumises. Cet aperçu des différentes caractéristiques des services délégués servira de cadre à la recherche présentée dans cette thèse : la justification du prix des services d'eau reste contrainte par les capacités techniques des infrastructures, par l'organisation mise en place, et répond à des contraintes réglementaires impactant les interactions entre les différents protagonistes. Le prix peut à la fois être la résultante d'un patrimoine, d'une organisation et d'une interaction.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

1. Définition d'un service public d'eau potable

1.1. La structure d'un service

1.1.1. Les activités des services d'eau potable

L'exploitation d'un service d'eau est avant tout celle de son patrimoine. Un opérateur effectue ainsi certaines activités, et la structure du patrimoine permet d'en constituer des ensembles homogènes (Guérin-Schneider, 2001) : captage, traitement, stockage, transport, distribution[2], et les prestations ne correspondant pas à des infrastructures particulières, à savoir le service à l'abonné. A chacune de ces activités correspondent 3 grandes catégories de prestations à effectuer, indispensables au bon fonctionnement du service : l'investissement, pour le financement et la mise en place de nouvelles infrastructures, la gestion du patrimoine, et l'exploitation proprement dite, aboutissant à un service rendu aux abonnés et à la livraison d'un produit de qualité suffisante.

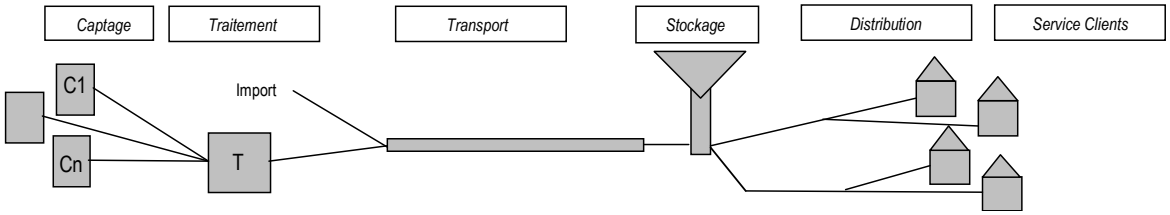


Figure 1 – Activités d'un service de production et de distribution d'eau potable

Ainsi, les activités d'un service peuvent être détaillées selon la typologie ci-dessus. Le patrimoine de la collectivité constitue un élément structurant du service.

a) L'investissement et le patrimoine

L'investissement correspond à la mise en place de nouvelles infrastructures. Ces infrastructures ne sont pas utilisables à d'autres fins que la distribution d'eau potable (investissements spécifiques). D'après le BIPE (Leflaive, Dunet *et al.*, 2001) en moyenne 22,6% des charges annuelles d'un service d'eau potable sont liées aux investissements. Pour les réseaux d'assainissement, les coûts d'investissement ont été évalués (Alexandre et Grand D'Esnon, 1998) à environ 60% des coûts totaux.

[2] Certains services prennent en charge uniquement la distribution d'eau potable, laissant la production à un service « amont », d'autres intègrent les deux activités. Nous considérons ici que tous les services ont pour objet la distribution d'eau potable, indépendamment du fait que la production soit interne ou externe au service : l'achat d'eau en gros est un mode d'approvisionnement au même titre que le traitement d'eaux extraites du milieu naturel.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

L'adduction et la distribution d'eau potable sont rendues possibles par des réseaux d'une longueur globale comprise entre 800 000 et 850 000 km, pour une valeur estimée entre 80 et 85 Milliards d'euros (Berland et Juery, 2001). La production d'eau potable dispose nationalement d'un patrimoine estimé à environ 28 Milliards d'euros en 1999 (Berland*, Ibid.*, 2001). Ainsi, comparé aux dépenses annuelles des services (Leflaive*, Ibid.*, 2001), ces montants représentent la totalité des budgets des services d'eau pour plus de 12 ans de fonctionnement. La population française est desservie par un service d'eau potable à 99,1% en 2000 ; il était prévu que les collectivités investissent encore 4 Milliards d'euros sur 5 ans pour raccorder les populations non desservies et pour les extensions de réseaux, ainsi que pour l'amélioration de la distribution et de la ressource (FNDAE, 2004). De plus, sur 5 ans, l'investissement de renouvellement des réseaux était prévu à une hauteur d'environ 1 milliard d'euros. Ces investissements, une fois réalisés, nécessitent d'être renouvelés régulièrement et entretenus pour demeurer pérennes.

b) La gestion du patrimoine

Un patrimoine en bon état ajoute sécurité et fiabilité aux résultats du service. La bonne gestion de ce patrimoine est primordiale. Elle passe par le diagnostic, la réparation, l'entretien, et les remplacements des infrastructures en fin de vie (renouvellement). Une balance adéquate entre ces trois tâches permet d'ajuster au mieux les coûts du service à long terme. Une partie de ces activités est généralement confiée à l'exploitant, en cas de délégation.

c) L'exploitation

L'exploitation consiste à faire fonctionner les infrastructures de pompage, de pressurisation, de traitement, de stockage et de distribution, à gérer la clientèle (relèves de compteurs, réponses aux doléances, antenne locale, réponses aux demandes de travaux particuliers…) ou encore à assurer une veille permanente (analyses, réglages, vérifications, astreintes). En outre, il est de rigueur d'assurer le contrôle des prestations externalisées et la gestion des moyens d'intervention.

L'ensemble des activités du service, menées de front, alliant les trois composantes que nous venons de détailler, permettent de délivrer de l'eau potable aux abonnés, sous pression et en qualité suffisantes. Les résultats de ces activités doivent respecter plusieurs principes fondamentaux, intégrés dans le socle juridique des services publics.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

1.1.2. Les principes

Ce service, d'utilité générale, indispensable à la santé publique et au développement du territoire, répond à différents principes fondamentaux de fonctionnement.

a) Les obligations de qualité

La distribution d'eau est soumise à une législation contraignant la qualité de l'eau distribuée. Egalement, des moyens sont à mettre en œuvre, d'après la législation, afin d'aboutir à une eau de bonne qualité. C'est le Code de la Santé Publique (CSP), transposant la directive européenne relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine[3], qui impose différentes contraintes :

- des règles techniques[4] : l'obligation de protection des captages, des normes relatives aux produits de traitement et aux matériaux autorisés, et des règles de conception et d'entretien des réseaux.
- des procédures administratives[5] : il est indispensable d'obtenir l'autorisation du préfet pour exploiter un captage et une station de traitement d'eau
- des normes de qualité pour 54 paramètres : certains paramètres de qualité, induisant des effets sur la santé, ne doivent pas dépasser les limites fixées par la loi. D'autres références permettent de surveiller quelques paramètres sans incidence sur la santé, mais significatifs du bon fonctionnement de la station de traitement ou de désagréments pour l'abonné (couleur, présence de fer…)
- des modalités de suivi de la qualité[6] : la loi exige que des analyses soient effectuées par la DDASS à une fréquence précise, concernant des paramètres déterminés. Les exploitants (qu'ils soient publics ou privés) sont tenus d'effectuer un examen régulier de leurs installations et de réaliser un programme d'analyses, appelé "programme d'analyses d'autocontrôle"
- des modalités d'information[7] : les exploitants doivent échanger certaines informations avec l'autorité sanitaire. De plus, l'abonné doit avoir été informé d'éventuels problèmes de qualité de l'eau distribuée, des dérogations du préfet, et des risques concernant la qualité de l'eau.

---

[3] Directive n°98/83/CE du 3 novembre 1998

[4] Article L1322-2 du CSP (Loi nº 2004-806 du 9 août 2004 art. 65, art. 66 Journal Officiel du 11 août 2004)

[5] Article L1321-2 du CSP (Loi nº 2004-806 du 9 août 2004 art. 57, art. 59 I Journal Officiel du 11 août 2004)

[6] Article L1321-4 du CSP (Loi nº 2004-806 du 9 août 2004 art. 60 Journal Officiel du 11 août 2004) et Annexe 13-2 du CSP

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

A ces règles et objectifs de fonctionnement, qui ont pour but d'assurer la qualité de l'eau distribuée, s'ajoutent des principes de fonctionnement propres aux services publics.

b) Le service public

Comme tous les services publics, les services d'eau potable sont soumis à plusieurs principes ("Lois de Rolland") :

- **la continuité du service :** le service doit être permanent et sans interruption autre que celles prévues par la réglementation. Un événement imprévisible peut aussi en être la cause.
- **l'égalité des usagers devant le service :** des abonnés du service, dans la même situation au regard du service, doivent être traités de la même manière. Toute différenciation de traitement entre les usagers doit être fondée par l'intérêt général.
- **la mutabilité du service :** le service doit pouvoir être adapté à l'évolution de la collectivité et aux exigences de l'intérêt général. Ceci signifie que la collectivité ne peut s'engager à conserver le service en l'état pour quelque durée que ce soit, et qu'il lui est impossible juridiquement de faire obstacle à ce principe. Elle ne peut donc pas perdre la maîtrise du service, et l'usager peut à tout moment faire face à une décision unilatérale de modification du service de la part de la collectivité motivée par l'intérêt général.

c) La propriété de la collectivité

Les infrastructures sont propriété inaliénable de la collectivité. Même en cas de délégation de service public, l'entreprise exploitante ne disposera que de l'usufruit de ces infrastructures. La responsabilité du service d'eau potable appartient dans tous les cas à l'exécutif de la collectivité (cf. § 3.1.).

d) Le caractère industriel et commercial

Le service de l'eau et de l'assainissement est un service public "à caractère industriel et commercial" (SPIC), et non administratif (SPA), puisque les activités qui y sont liées réunissent les 3 conditions suivantes :

- (1) elles correspondent à un échange de biens ou de services, que le secteur privé peut assurer,
- (2) elles sont assurées dans les mêmes conditions que n'importe quelle prestation assurée par des entreprises industrielles ou commerciales,

[7] Article L1321-9 du CSP

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

- (3) elles peuvent être rémunérées directement par les abonnés en fonction de la quantité de service qu'ils consomment, et non par l'impôt.

Les dépenses du service sont donc couvertes par les factures des abonnés. Ce principe est à l'œuvre en France, pour les services d'eau ou d'assainissement : parmi les principes comptables[8] se trouve le principe de **l'équilibre financier**. Le CGCT[9] stipule à cet effet que "*Les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés par les communes, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses*" et qu' "*il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics*"[10]. L'outil des collectivités pour s'en assurer est l'instruction comptable M49, qui s'applique aux collectivités qui ne sont pas en concession[11]. Le principe de couverture intégrale des coûts par l'abonné a d'ailleurs été rappelé récemment au niveau européen : la directive cadre européenne[12] sur l'eau énonce plusieurs instruments économiques pour parvenir au bon état écologique. Parmi eux, le principe "l'eau paye l'eau", concernant la récupération des coûts et la tarification. Elle stipule que "*les Etats membres tiennent compte du principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau*". En outre, la tarification doit être utilisée pour inciter les usagers à une utilisation rationnelle de la ressource. La récente loi sur l'eau[13]

---

[8] voir Guérin-Schneider L., Royère V. et Prévost G. (2001). Principes d'analyse financière des services d'eau et d'assainssement (M49). ENGREF-FNDAE, 99 p.

[9] CGCT, art. L. 2224-1 et L. 2224-2

[10] Des dérogations à ce principe sont possibles, notamment pour les collectivités ne comprenant pas de commune de plus de 3 000 habitants (Loi nº 2005-1719 du 30 décembre 2005 art. 91 et Loi nº 96-314 du 12 avril 1996 art. 75)

[11] l'arrêté du 28 Août 2002 relatif à l'approbation de plans comptables applicables au secteur public local précise que les communes ou les groupements de moins de 10 000 hab. et les services affermés peuvent appliquer le plan de comptes abrégé (M49 simplifiée). L'instruction M49 ne s'applique pas aux concessions (Ministère des finances, http://www.colloc.minefi.gouv.fr/colo_struct_fina_loca/comp_loca/fich_tech/mine.html#chap3630) : "*Dans le cadre d'un contrat de concession, […] les rares flux financiers et opérations comptables liant [le concessionnaire] à la collectivité ne justifient pas leur individualisation dans un budget annexe : ils sont donc retracés dans le budget principal.*" Les communes de moins de 500 habitants, en régie, ne sont pas obligées de fournir un budget annexe mais seulement un état détaillé des recettes et des dépenses liées au service (CGCT, L2221-11). Les collectivités de moins de 3000 habitants ne sont pas obligées de préparer deux comptes distincts pour l'eau et l'assainissement sous certaines conditions (CGCT, L2224-6).

[12] Directive 2000/60/CE du Parlement Européen et du Conseil, du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, articles 8 à 10

[13] Loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

autorise désormais les collectivités à voter le budget prévisionnel de leur service d'eau en excédent, dans le cadre d'une programmation pluriannuelle des investissements.

C'est ainsi qu'on pourra utiliser indifféremment les mots "abonné" et "usager", mais le contribuable n'est pas nécessairement confondu à ces derniers.

Les activités minimales d'un service d'eau, ainsi que leur financement, obéissent donc à un ensemble de règles, homogène sur le territoire. En revanche, le territoire sur lequel ces deux éléments s'appuient varie largement.

1.2. Les limites d'un service

1.2.1. Le périmètre du service et son organisation

Le périmètre d'un service d'eau potable peut simplement être défini comme l'ensemble des infrastructures appartenant au service de l'eau sur le territoire de la commune. Ce n'est cependant pas la règle, au vu des nombreuses communes qui se sont rassemblées sous la forme d'un EPCI. Sous l'impulsion de la loi "Chevènement"[14], les 36 000 communes françaises se sont en effet fréquemment groupées : en 2006, 92% des communes représentant 90% de la population s'étaient regroupées dans 2 567 EPCI à fiscalité propre[15], dont 40% se sont vus transférer la compétence "eau et assainissement"[16]. De nombreuses communes ont aussi opté pour la gestion commune des services d'eau sur un territoire cohérent, au travers de syndicats[17]. 70% des services d'eau potable (62% de la population) et 35% des services d'assainissement (64% de la population) recourent ainsi à l'intercommunalité (IFEN, SCEES *et al.*, 2005). Les collectivités responsables des services d'eau présentent ainsi des organisations variées.

Les contrats de délégation peuvent être appliqués sur tout ou partie de ce territoire ; cette zone d'application est appelée périmètre de la délégation. Fréquemment, le périmètre ne recouvre pas le territoire de la collectivité au moment où des communes adhèrent à une intercommunalité ou lorsque la compétence "eau" y est transférée : dans une période

[14] Loi n°99-586 du 12 juillet 1999

[15] Communauté d'agglomération (164), urbaine (14) ou de communes (2389) : forme fédérative, où l'EPCI est financé par fiscalité directe. On le nomme alors EPCI à fiscalité propre.

[16] Données du ministère de l'Intérieur, Direction Générale des Collectivités Locales. Voir aussi http://www.intercommunalites.com et http://www.colloc.minefi.gouv.fr

[17] Syndicat à vocation multiple, mixte, unique ou à la carte : forme associative de regroupement intercommunal, où le financement du syndicat est assuré par l'intermédiaire des contributions des collectivités

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

transitoire, le président du syndicat ou de la communauté va devoir gérer plusieurs contrats se rapportant au territoire de la collectivité. Dans ce cas, les limites de la collectivité ne correspondent pas nécessairement au périmètre du service.

1.2.2. Le territoire du service et ses caractéristiques

Ces territoires possèdent des propriétés. Un service est tout d'abord caractérisé par sa position géographique. Les services de Bretagne sont par exemple connus pour leur ressource de mauvaise qualité, nécessitant des traitements lourds de potabilisation. Dans le même registre, les territoires ruraux se trouveront face à un linéaire de canalisations beaucoup plus long, relativement au nombre d'abonnés, qu'une entité territoriale urbaine. D'autres facteurs locaux peuvent influencer le coût d'exploitation : il se peut, par exemple, que la qualité du sol influe sur la dégradation des réseaux, ou que le dénivelé du réseau soit important, justifiant des coûts de pompage importants, à l'inverse d'une mise sous pression gravitaire. En délégation, l'éloignement du centre de gestion local peut aussi être une source de surcoût, au travers des frais de déplacement des personnels amenés à intervenir sporadiquement sur le service. La population, le volume, la structure de l'habitat, ou la quantité d'habitants saisonniers peuvent influer sur les coûts d'un service d'eau. Un volume vendu plus élevé ou des abonnés supplémentaires mèneront, à recette égale, à réduire le tarif. En effet, le coût marginal du service par mètre cube supplémentaire[18] est inférieur à la recette marginale qu'il génère. La forte proportion de coûts fixes amène des rendements d'échelle croissants. Ainsi, la population (et donc sa densité), le nombre d'usagers (ou le volume vendu) influenceront non seulement les coûts d'exploitation mais aussi le tarif du service. Le fait qu'il existe de gros consommateurs, ou des consommateurs saisonniers (investissements surdimensionnés), peut aussi modifier les contraintes économiques.

1.3. Conclusion : l'influence technique

A l'issue de ce premier point, il est déjà possible d'inférer des facteurs influant sur le prix des services d'eau potable. Nous avons montré que des éléments caractéristiques du territoire (comme la population, sa croissance, ou sa densité, ou encore la taille, le type des infrastructures et leur dimensionnement) vont certainement avoir un impact. Il peut exister plusieurs manières de gérer le service, que ce soit en investissement, en exploitation ou en gestion du patrimoine, ce qui peut aussi mener à des variations du prix. Ainsi, respecter les principes des services publics à caractère industriel et commercial

[18] ou par abonné supplémentaire, si celui-ci est desservi par un réseau existant

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

n'aura pas la même signification, en termes financiers, si le territoire, les infrastructures et l'organisation du service sont différentes. Nous allons détailler ce dernier point dans le paragraphe suivant, le mode de gestion du service restant une caractéristique fondamentale de l'organisation.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

2. Les modes de gestion

Les services d'eau évoluent dans des contextes pouvant varier fortement. Au demeurant, à caractéristiques techniques équivalentes, le service peut adopter différentes structures de gestion qui pourront elles aussi avoir leur impact sur le prix.

2.1. Les grandes catégories de modes de gestion

La collectivité est entièrement maître de son service : elle peut en choisir le mode de gestion, sur un territoire donné. Les modes de gestion ne sont pas nécessairement identiques pour les services d'eau et d'assainissement, et plusieurs modes de gestion différents peuvent même exister au sein d'une même collectivité, pour une même compétence sur des territoires distincts. Deux grandes catégories se distinguent, une troisième étant une forme hybride entre ces deux grandes catégories (Guérin-Schneider, 2001).

- La **gestion directe** signifie que la collectivité est seul décideur des opérations réalisées sur l'emprise du service. Dans cette mesure, c'est aussi elle qui est chargée de la facturation des usagers, et de la réception et de la réponse aux doléances des abonnés. Ce mode de gestion peut s'accompagner de l'externalisation de certaines prestations, comme les astreintes, certains travaux ou certains services qu'elle préfère faire assurer par une tierce entité. Ces prestations ou travaux sont attribués selon le code des marchés publics (CMP). La gestion directe recouvre la régie simple (uniquement pour les collectivités n'incluant que des communes de moins de 3000 hab.), la régie à autonomie financière et la régie à autonomie financière et à personnalité morale. Les différences entre ces modes d'organisation sont d'abord budgétaires, la régie simple n'étant pas contrainte de distinguer le budget de l'eau de celui de la collectivité ; la personnalité morale modifie les responsabilités de l'élu.
- La **gestion déléguée** implique un transfert de la prestation globale d'exploitation du service à une entité tierce. Le délégataire est généralement une entreprise, mais peut aussi être une autre collectivité. Ceci suppose également que la rémunération du délégataire soit substantiellement (selon le terme consacré par la loi MURCEF du 11 décembre 2001) et directement assurée par les abonnés. C'est aussi, dans la pratique, la notion d'exploitation "aux risques et périls" de l'opérateur qui définit un service public délégué.

En gestion déléguée, la collectivité se réserve généralement certaines prestations, comme celle du renouvellement des infrastructures à longue durée de vie, et reste dans

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

tous les cas responsable du service et du contrôle de son délégataire. Selon la "théorie du fait du prince", la collectivité peut modifier unilatéralement les termes du contrat, sous la condition de conserver l'économie générale du contrat définie initialement. Les ruptures unilatérales du contrat sont limitées aux cas de défaillance grave de l'exploitant. Deux grandes familles de délégations sont possibles : les affermages et les concessions. Les premiers, en toute rigueur, ne devraient déléguer que l'exploitation du service, à savoir le maintien en état de fonctionnement (incluant une partie limitée de renouvellement) du patrimoine, le fonctionnement proprement dit, en incluant la gestion de la clientèle et le recouvrement des impayés. On les nomme dans ce cas « affermages purs ». La seconde catégorie permet à la collectivité de déléguer, en complément de l'exploitation, l'investissement neuf, sur une durée plus longue que l'affermage. La catégorie intermédiaire, dite d'affermage concessif, met à disposition du délégataire un patrimoine, dans lequel il n'a à investir que de manière partielle. Certaines collectivités mettent ainsi quelques investissements neufs à la charge de leur partenaire, ce qui rend la distinction entre affermage et concession assez floue.

Certains élus choisissent **d'hybrider la gestion directe et la gestion déléguée**. Il est en effet possible de recourir à des partenaires extérieurs sans pour autant que cette entité soit directement rémunérée par l'usager et que la gestion quotidienne du service échappe à la collectivité. Une collectivité en régie peut confier, sous la forme de marchés publics, des prestations précises à un partenaire. La gérance (attribuée selon le CMP) implique une gestion partielle ou complète du service par le partenaire, mais ce dernier est rémunéré par la collectivité, forfaitairement, et c'est la collectivité qui supporte les risques et gère le budget du service. La régie intéressée ressemble à cette dernière forme de mode de gestion. La principale différence réside dans la rémunération du partenaire, qui comporte une part indexée sur ses résultats (qualité de service, économies réalisées).

2.2. Le choix du mode de gestion

Le rapport de présentation de l'élu sur le choix du mode de gestion est à la base du processus. Il présente les avantages et inconvénients des différents modes de gestion envisagés. L'éventuelle[19] Commission Consultative des Services Publics Locaux (CCSPL) doit être consultée avant toute délibération de l'assemblée à ce sujet. C'est l'assemblée délibérante qui tranche la question au vu du rapport et des avis de l'éventuelle CCSPL. Le contenu du rapport est laissé à l'initiative de l'élu. Il comprend souvent les caractéristiques

[19] cf. Partie I. Chapitre 1 3.2. pour les conditions d'existence de la CCSPL

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

principales du mode de gestion, voire du contrat qu'il est envisagé de conclure à partir d'un bilan de la situation présente.

Les critères de décision appartiennent à la collectivité et peuvent être fondés par des études plus ou moins poussées. Par exemple, ils peuvent relever des finances de la collectivité, puisque le recours à la délégation peut permettre à la collectivité de limiter son endettement. Ce choix peut encore s'appuyer sur les rapports annuels du délégataire pour justifier une exploitation défaillante ou trop chère par rapport aux prestations réalisées. Les critères de choix du mode de gestion se basent, d'après l'IGD (Babusiaux et Lucas de Leyssac, 2005), sur :

- des critères financiers (budget, endettement de la collectivité, facturation et recouvrement, coût de structure et d'organisation, réalisation d'investissements, gestion d'investissements, accès au Fonds de Compensation pour la TVA),
- des critères juridiques (gestion du personnel, sécurité et responsabilité, réglementation),
- la technicité du service, la compétence nécessaire pour le gérer,
- l'intérêt pour la collectivité d'être ou non en prise directe avec les usagers et la possibilité de mettre en place des mesures sociales.[20]

La plupart des collectivités en gestion déléguée éprouvent des difficultés à changer de mode de gestion et revenir à une gestion directe. Celui-ci est en théorie réversible, mais **la transition n'est pas aisée à organiser**, elle demande beaucoup de temps et suppose une volonté politique forte. Une autre justification est que la réglementation devient de plus en plus contraignante, et que la collectivité n'atteint pas la taille critique pour disposer des compétences suffisantes. L'élu peut encore considérer que le service d'eau et d'assainissement n'est pas du ressort d'une municipalité, mais des professionnels de ce secteur. Le recours aux capitaux privés pour le financement des infrastructures neuves de la collectivité peut enfin être un autre critère de choix.

[20] Le critère de la mise en place de mesures sociales n'est pourtant pas rédhibitoire pour une délégation : la collectivité peut l'imposer dans le contrat.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

3. Rôles de chacun des acteurs dans la procédure de DSP et dans la vie du service

Nous nous plaçons dorénavant dans le cas d'un service délégué, c'est-à-dire que le choix du mode de gestion a déjà été effectué par la collectivité. En aval de ce choix, plusieurs catégories de personnes sont impliquées dans la définition des conditions de la DSP.

La gestion d'un service public de l'eau potable délégué fait intervenir plusieurs parties prenantes, à différentes étapes de la procédure et de la vie du contrat. Le service de l'eau se place en effet à l'interface entre l'abonné -bénéficiaire du service et contributeur majeur au financement de celui-ci-, le délégataire, et enfin l'élu et l'assemblée délibérante qui ont le pouvoir d'engager la collectivité. Plusieurs "circuits" relient ces différents acteurs : celui de la décision, celui du financement, et celui de l'évaluation, de l'information et du contrôle (voir Figures 2, 3 et 4).

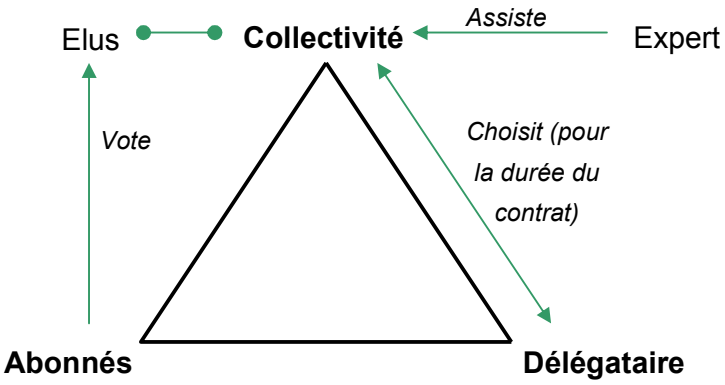


Figure 2 - Circuits de décision

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

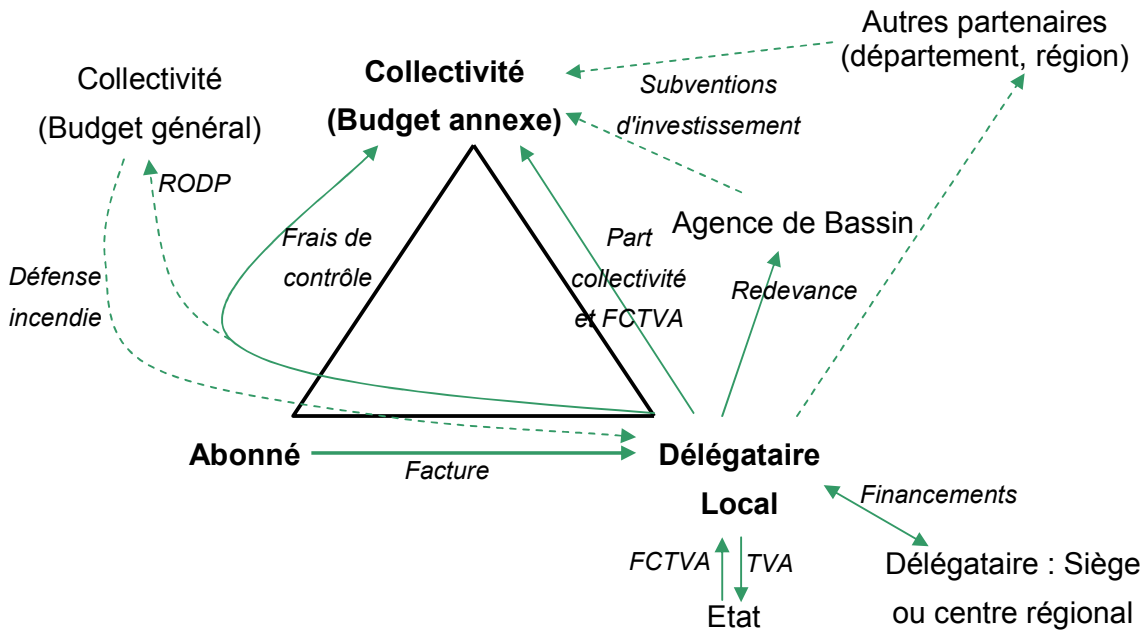


Figure 3 - Circuits de financement[21]

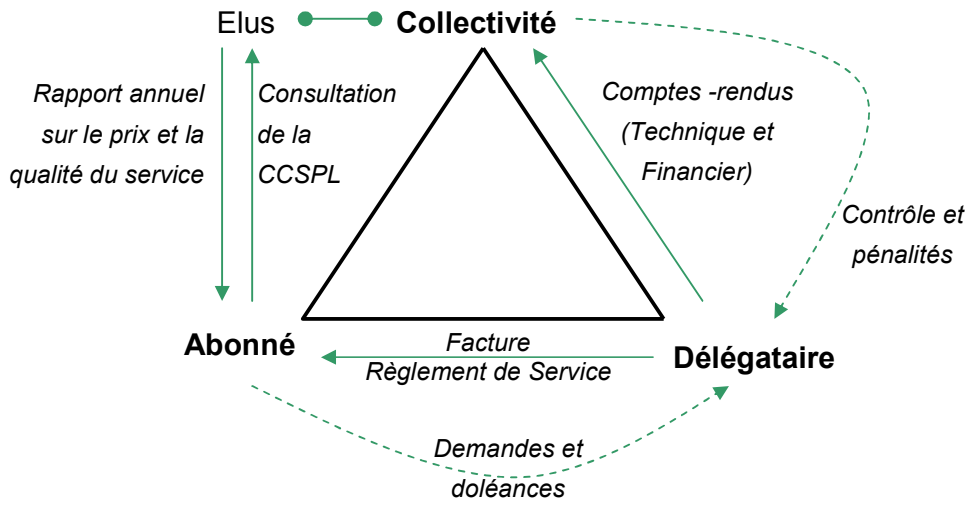


Figure 4 - Circuits d'information et d'évaluation

[21] RODP : Redevance d'Occupation du Domaine Public, versée par l'exploitant à la collectivité pour l'utilisation des chaussées et des propriétés de la collectivité

FCTVA : Fonds de Compensation de la TVA. Voir CGCT, Partie Législative, Chapitre V.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

3.1. Un élu placé au cœur des décisions par la loi Sapin

Le responsable de l'exécutif local (le maire ou le président de la structure intercommunale), sous le contrôle de son assemblée délibérante, a un rôle central dans l'organisation du service. Ses décisions, concertées avec l'opérateur et souvent éclairées par un conseiller, vont influencer la vie du contrat.

C'est en effet sur lui que reposent les propositions de choix de mode de gestion du service, c'est aussi lui qui va négocier directement et décider des concessions et des points non-négociables avec les entreprises lorsque la procédure de DSP sera lancée. Le rôle de l'élu dans le service public de l'eau est devenu primordial à partir des lois de décentralisation (Pezon, 1999 ; Pezon et Fauquert, 2006b) : il est alors devenu le seul responsable de la régulation du service et définit depuis lors son organisation en fonction des contraintes locales. Il est en outre légalement responsable de ce service public.

L'élu a tout d'abord la tâche de faire un bilan des compétences disponibles au sein de sa collectivité et éventuellement de demander l'assistance d'une personne extérieure. Dans les petites collectivités, où l'élu dispose de peu de services techniques et administratifs, c'est lui qui sera directement en charge de la gestion du dossier. Il est responsable de la gestion des échéances des contrats et de celle de l'exécution de ces contrats. C'est un interlocuteur privilégié, puisqu'il concilie les attentes des usagers avec les contraintes de l'exploitant. C'est à lui que s'adressera l'exploitant en cas d'application des clauses de révision du contrat, au cours de sa phase d'exécution. Il détient en outre un droit de modification unilatéral du contrat. L'abonné se plaindra à cet élu si ses doléances n'ont pas été satisfaites par l'entreprise. Quel que soit le mode de gestion, l'élu doit aussi fournir un rapport annuel sur l'exploitation du service[22].

Lors de la procédure de passation d'une DSP, définie par la loi anti-corruption dite "loi Sapin"[23], c'est sur lui que repose le processus : il détient la responsabilité exclusive de la négociation, il peut désigner un porte-parole au sein de l'assemblée délibérante mais ne

[22] Ce "rapport annuel sur le prix et la qualité du service" précise la nature exacte du service délégué et contient obligatoirement des indicateurs techniques (nombre d'habitants, nombre de points desservis, volumes, tonnages, nature des branchements, capacité des installations, qualité de l'eau distribuée telle que le décret n° 94-841 du 26 Septembre 1994 la définit) et financiers (modalités de tarification, évolution et révisions, énumération de tous les éléments constituant le prix du service, évolution et facteurs explicatifs, détail des recettes d'exploitation annuités de la dette, montant et description des travaux récents, programmés ou envisagés). Voir Annexe I du décret n° 95-635 du 6 mai 1995.

[23] Loi n° 93-122 du 29 Janvier 1993 relative à la pré vention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

pourra en aucun cas lui laisser prendre des décisions. C'est donc lui qui définit, avec le (ou les) partenaire(s) potentiel(s) de la collectivité, les moyens prévisionnels affectés au service, l'évolution du prix sur la durée, les modulations d'objectifs par rapport au cahier des charges initial ainsi que les éventuelles modifications contractuelles. Il valide ainsi le montant des charges prévisionnelles du service, évalué en accord avec le partenaire, mais sa transcription dans un tarif est sous son entière responsabilité : "*Il appartient en principe à l'autorité délégante, et à elle seule, de fixer les tarifs du service y compris lorsque la gestion de ce dernier a été confiée à un tiers"* (Le Moniteur, 2005). En effet, quelle que soit la structure tarifaire, la seule contrainte est que l'équilibre économique du contrat soit garanti par le compte d'exploitation prévisionnel (CEP) et par un niveau de recettes prévisionnelles correspondant. Sa décision finale, désignant un délégataire sur la base d'une offre, est effectuée selon le principe de ***l'intuitu personæ***, c'est-à-dire qu'il décide suite à une négociation *de gré à gré* et qu'il n'a pas à expliciter ses critères de choix avant sa décision finale. Cette dernière doit au demeurant être étayée en toute fin de procédure par un rapport de l'exécutif sur le choix du délégataire.

En somme, **il concentre les décisions clés** : le choix du mode de gestion et du futur délégataire, la fixation du niveau de service et enfin la responsabilité du suivi. L'assemblée délibérante intervient uniquement dans la validation du choix de l'élu, mais n'y participe pas : elle doit en effet entériner les deux rapports, celui sur le choix du mode de gestion et celui sur le choix du délégataire. Son intervention dans le processus consiste aussi, au travers de la commission d'ouverture des plis (COP), en la sélection des candidats[24] admis à présenter une offre.

L'information de la collectivité par l'exploitant se fait obligatoirement par un rapport annuel du délégataire, et la collectivité dispose d'un droit de contrôle des informations fournies par ce dernier.

3.2. Les abonnés

Des recherches ont montré l'évolution de la prise en compte de l'abonné dans les communes : entre 1980 et 2000, il va successivement être contribuable, client, puis consommateur responsable et plus impliqué (Waechter, 2002). Ainsi, comme celle de l'élu, sa place a aussi évolué depuis la décentralisation.

[24] La sélection des candidats se fait généralement sur leurs références ou aptitudes professionnelles dans le secteur de l'eau potable. Les critères d'admission des candidats sont exposés dans l'appel à candidatures

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

La participation explicite des abonnés est conditionnée par l'existence d'une CCSPL. En l'absence d'une telle commission, les abonnés ne peuvent intervenir que par l'intermédiaire de leurs élus locaux, qui pourront tenir compte de leurs *desiderata*. Leur information reste fondamentale pour leur donner la possibilité d'émettre un avis, nous verrons quelle forme elle prend.

La CCSPL[25] concerne notamment les services publics de l'eau et de l'assainissement. Elle est obligatoire pour les communes de plus de 10 000 habitants (et syndicats mixtes comprenant une telle commune) et pour les EPCI de plus de 50 000 habitants. En 2003, selon le SPDE[26], seules 35% des collectivités concernées avaient mis en place cette commission. Elle permet aux usagers d'exprimer leurs souhaits de création ou de fonctionnement des services publics. Elle est composée en partie d'élus (représentation proportionnelle) et de représentants d'associations d'usagers (du service concerné ou non), et nommée et présidée par le maire ou le président de l'intercommunalité. Sur proposition du président, cette commission peut s'alimenter de la consultation de toute personne pouvant être utile à une meilleure compréhension du sujet débattu, par exemple des représentants des entreprises ou des conseillers de la collectivité.

Outre cette restriction, *Le Moniteur des Travaux Publics et du Bâtiment* (Le Moniteur, 2003-2007) souligne que "*l'éventuelle action de l'usager-électeur-contribuable relève plus du "contrôle-sanction" a posteriori que du contrôle de gestion conçu comme une aide à la décision*". En effet, les attributions de cette CCSPL sont relativement limitées :

- un pouvoir de proposition : elle peut ajouter à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante toute proposition d'amélioration du service public local, adoptée à la majorité des membres,
- un pouvoir de contrôle : elle est informée des différents rapports, lui permettant ainsi d'effectuer un suivi du service. Elle doit être consultée pour la validation du

---

(alors que l'élu choisit parmi les candidats admis à présenter une offre selon le principe de *l'intuitu personæ)*.

[25] Règles de création des CCSPL : Article L1413-1du CGCT (Loi nº 2002-276 relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 art. 5 I, 23 II Journal Officiel du 28 février 2002 en vigueur le 28 février 2003 et Ordonnance nº 2004-559 du 17 juin 2004 art. 15 Journal Officiel du 19 juin 2004). Auparavant, leur création s'appuyait sur l'article L. 2143-4 du CGCT (Loi nº 6-142 du 21 février 1996 relative à la partie législative du CGCT, JORF 24 février 1996), et cette création était obligatoire pour toute collectivité de plus de 3500 habitants.

[26] SPDE : Syndicat Professionnel des Entreprises de Services d'Eau et d'Assainissement, devenu depuis 2006 le FP2E (Fédération Professionnelle des Entreprises de l'Eau)

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

rapport annuel du responsable du service et pour tout projet de délégation de service public (avant le lancement de toute procédure de publicité). Pour donner les moyens à cette commission de fournir un avis, elle doit être destinataire des éléments d'information suffisants.

- un pouvoir d'émettre des avis : sur les projets de délégation de service public ou sur les projets de création de régie avec l'autonomie financière.

En dehors de la CCSPL, l'information de l'usager est restreinte : peu d'éléments lui sont fournis sans qu'il ait à les chercher. Il est informé de ses obligations, et réciproquement des obligations de service de l'entreprise envers lui au travers d'un règlement de service. La souscription d'un abonnement vaut acceptation de ce contrat entre l'opérateur et l'abonné. La facture, fréquemment semestrielle, peut être accompagnée d'une note d'information sur les conditions d'accès au service et sur l'exécution de celui-ci, généralement rédigée par la collectivité et éditée par le délégataire. La DDASS fournit toujours des éléments sur la qualité de l'eau, qui sont affichés en mairie[27].

Chaque citoyen a accès à des documents mis à sa disposition[28], et peut consulter sur demande les informations détenues par les collectivités territoriales[29]. Parmi ceux-ci, outre les budgets prévisionnels et les réalisations de la collectivité (Budget annexe M49) figurent les documents définitifs de préparation de la délégation de service public, à partir de la délibération autorisant le lancement de la procédure jusqu'à l'analyse des offres et au rapport de l'exécutif sur le choix du délégataire[30]. Seule l'offre de l'entreprise retenue peut l'être dans son intégralité et dans sa version définitive, et il n'est possible de communiquer que les éléments de prix des offres non retenues. Tout citoyen peut disposer des documents budgétaires et d'information relatifs à la gestion des services publics locaux[31]. Ainsi, les rapports annuels du délégataire[32] comprenant une partie

[27] Article L1321-9 du CSP

[28] CGCT Article L2141-1 (Loi nº 2004-809 du 13 août 2004 art. 122 III Journal Officiel du 17 août 2004 en vigueur le 1er janvier 2005)

[29] Loi n°2000-321 du 12 Avril 2000

[30] Ces derniers documents ne peuvent cependant pas toujours être transmis dans leur intégralité en vertu de la protection du secret industriel et commercial et de la protection de la vie privée.

[31] CGCT, L. 2141-1

[32] instaurés par la Loi Mazeaud n° 95-127 du 8 Février 1995, complétée par le Décret n°2005-236 du 14/03/2005 créant ainsi l'article R.1411-7 du CGCT

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

technique et une partie financière, ainsi que le rapport annuel du maire[33] et les avis émis par les assemblées délibérantes sont à la disposition des usagers[34]. Toutefois, ces documents sont simplement mis à disposition en mairie. Leur diffusion n'a rien de systématique, les rapports du responsable du service n'existant, en 2000, que dans un peu plus de 80% des collectivités[35] (MEDD, 2004).

Au demeurant, même s'il n'existe pas d'obstruction à l'information des usagers, cela ne signifie pas pour autant une participation active de ces derniers aux décisions liées au service public qui les concernent. La sanction des usagers ne peut en aucun cas être tournée vers les entreprises. Les interlocuteurs des usagers sont les élus, et ces derniers jouent rarement leur mandat électoral sur les questions liées à l'eau. En effet, seuls quelques administrés modifieront leur bulletin de vote en fonction des résultats de l'élu en ce qui concerne la gestion des services publics d'eau et d'assainissement.

3.3. Le délégataire

Les délégataires sont en concurrence sur un marché à fort enjeu. L'attribution d'un contrat de longue durée[36] constitue l'assurance d'une source de revenus stables voire croissants pour une exploitation présentant des risques réduits[37] et un investissement peu élevé en moyens d'exploitation.

Dans le cas général, c'est une entreprise qui assure ce rôle. Elles adoptent différentes organisations. Le facteur de proximité jouant un rôle non négligeable dans les coûts et

---

[33] instauré par la loi Barnier n°95-101 du 2 Février 1995, mis en application par le décret n°95-635 d u 6 mai 1995 et par l'article L.2224-5 du CGCT

[34] Articles L. 1411-13 et 1411-14 du CGCT ; Les élus sont tenus d'afficher un avis de réception des documents remis en application du contrat pendant 1 mois, et de les laisser en consultation, en mairie, pendant 2 semaines suivant leur réception.

[35] D'après Sodexper (2001). Analyse de 200 rapports sur le prix et la qualité du service rendu dans le cadre de l'eau et de l'assainissement. Agences de l'eau et Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement**:** 17 p. , pour l'année 2000, 14 des 78 communes rurales contactées (soit 18%) n'avaient pas remis de rapport du maire (sur le prix et la qualité du service) par méconnaissance des obligations de l'élu. Le mode de gestion de ces collectivités n'est pas précisé, l'échantillon étant représentatif de la répartition des modes de gestion en France.

[36] La durée des contrats est environ de 11 ans en moyenne, selon l'observatoire de la Loi Sapin. Voir Pezon C. et Bonnet F. (2006a). Déroulement des procédures de délégation des services publics d'eau et d'assainissement, procédures 2004. Etude Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable réalisée par le Laboratoire Gestion de l'Eau et de l'Assainissement. ENGREF**:** 63 p.

[37] De nombreuses modifications de contexte amènent à réviser les conditions économiques du contrat. Voir Partie I. Chapitre 2 2.2.3.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

dans la décision de l'élu, des concentrations géographiques de contrats d'une même entreprise sont visibles dans de nombreuses régions.

3.3.1. Le marché de la délégation de service public de l'eau et de l'assainissement

En France, en 2004 (SPDE-BIPE, 2005), 74% des volumes facturés le sont par une entreprise (et 58% des volumes facturés pour l'assainissement correspondent à des services délégués). Selon la même source, sur l'ensemble des services délégués d'eau potable en 2002 et 2003, environ 70% des recettes destinées à l'eau potable (hors taxes et redevances) sont destinées à l'entreprise, générant ainsi un chiffre d'affaires annuel global du secteur de 4 486 millions d'euros. Les chiffres correspondants, pour le secteur de l'assainissement, sont 80,2 % et de 3 369 millions d'euros.

96% de la population des services délégués est desservie, via différentes filiales, par les 3 ténors : Veolia, Suez et SAUR[38]. D'autres entreprises[39] de taille plus modeste sont présentes sur ce secteur ; nous les appellerons les "indépendants" dans ce qui va suivre, du fait de leur non-appartenance à l'un des 3 grands groupes. Ce secteur est presque totalement fédéré, au sein de la Fédération Professionnelle des Entreprises de l'Eau (FP2E)[40].Certaines collectivités peuvent aussi déléguer à des régies voisines si la structure de ces collectivités délégataires est adaptée[41].

Grâce à l'observatoire des délégations de service public (Bonnet-Beaugrand et Guérin-Schneider, 1999 ; Djezzar et Guérin-Schneider, 2000 ; Bonnet et Guérin-Schneider, 2001, 2002, 2003, 2005 ; Pezon*, Ibid.*, 2006a), recensant les procédures concernant les services d'eau et d'assainissement, nous disposons d'un panorama de la concurrence. Ce dernier observatoire dispose d'informations exploitables sur 372 des 693 procédures menées au cours de l'année 2004. L'échantillon comprend 10% de services de plus de 10

[38] Environ 53% de la population desservie par Véolia (Générale des Eaux, CEO, CFSP, SFDE, SOGEA, SVAG, SRDE…), 30% par Suez (Lyonnaise des Eaux, SDEI, SEERC, Eau et Force, Gaz et Eaux, STGS…) et 13% par SAUR-CISE (SAUR France, BRL…) (Sources : SPDE-BIPE (2005). Les services collectifs d'eau et d'assainissement en France - Données économiques, sociales, techniques**:** 24p. et FP2E-BIPE (2006). Les services collectifs d'eau et d'assainissement en France - Données économiques, sociales et techniques.)

[39] Alt'Eau, Sogedo, Nantaise des Eaux, Ruas, SOAF, Agur, Routes et Eaux…

[40] La FP2E était appelée, avant septembre 2006, le SPDE. Adhérents à la FP2E : Alteau, Lyonnaise des Eaux, Saede, Saur France, Société des Eaux de Fin d'Oise, Sogedo, Veolia Eau.

[41] Uniquement pour une régie autonome dotée de la personnalité morale. Les statuts de la régie doivent prévoir ce type d'éventualité. Il est nécessaire que la collectivité dispose d'un compte spécifique à cette délégation, et qu'elle ne bénéficie pas de subventions.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

000 habitants, et 81% de moins de 4000 habitants. 54% des personnes ayant répondu à cet observatoire affirment ne pas avoir eu le sentiment d'une concurrence réelle, ce taux ne diminuant qu'à la hauteur de 30% pour les collectivités disposant de 2 offres ou plus. En effet, bien qu'il y ait en moyenne 4,7 candidats par procédure, les collectivités se retrouvent (en moyenne) avec 2,2 offres à comparer, et 11% seulement des services disposent de plus de 3 offres. Les petites collectivités attirent peu les offreurs. Bien que, chaque année, environ 90% des exploitants sortants sont de nouveau désignés, les "indépendants" gagnent du terrain, en nombre de contrats.

3.3.2. La structure des entreprises

a) Les entreprises de taille modérée

Les entreprises de taille réduite (relativement aux 3 multinationales de l'eau) ont une structure d'exploitation relativement proche de celle des collectivités qui gèrent directement leur service. Le matériel et le personnel mis à disposition de la collectivité peuvent être rattachés localement au périmètre exploité. En effet, le degré de mutualisation des moyens d'exploitation de ces entreprises est moindre que celui des grands groupes. Généralement, seules quelques activités sont mutualisées et déplacées vers un niveau supérieur de l'entreprise : l'encadrement, l'achat de pièces, la facturation... En somme, la gestion d'un service est assurée à l'échelle locale, généralement dans une perspective d'implantation et de croissance de l'entreprise. La qualité des références d'exploitation est très importante pour ces entreprises, pour l'obtention de nouveaux contrats dans la même région.

b) Les grandes entreprises

Les grands groupes font apparaître plusieurs échelons dans leur organisation. La structure exacte n'est pas identique d'un groupe à l'autre, ni même parfois d'une filiale à l'autre. L'exploitation d'un service est assurée par un centre local, qui gère en parallèle d'autres contrats. Ce centre assure généralement (Guérin-Schneider, 2001) les travaux, l'exploitation quotidienne du service de production et/ou de distribution (veille, astreinte, réglages…), le service clients, et des tâches transversales de secrétariat, de gestion des matériels et des machines, de comptabilité, d'informatique ou de télésurveillance. Certaines opérations sont effectuées à des niveaux supérieurs : la coordination des centres locaux, l'optimisation du parc, la négociation des contrats, l'expertise juridique, l'achat de matériel, la recherche et développement ou encore l'analyse des échantillons récoltés sur le terrain. Le tout est piloté depuis un siège, développant une stratégie d'ordre financier.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

3.3.3. La répartition des charges indirectes

Ainsi, certaines charges peuvent être partagées entre différents services. Le SPDE (maintenant FP2E) avait tenté d'unifier les pratiques des entreprises en proposant la valeur ajoutée en tant que clé de répartition. Cette règle n'est pas appliquée par tous. Le dernier rapport public particulier de la Cour des Comptes (2003) sur les services d'eau et d'assainissement explique bien (pp. 39-40) ce principe : il s'agit d'affecter les charges indirectes aux services ayant dégagé le plus de valeur ajoutée. Selon la même source, dans certains services, les charges indirectes peuvent atteindre 80% des charges totales d'exploitation.

Cette pratique, comptablement juste, puisque la consolidation des comptes aboutit nécessairement aux comptes globaux de l'entreprise, a l'inconvénient de ventiler les charges indirectes de manière que les marges dégagées par chacun des contrats soient moins visibles : les services très bénéficiaires voient leur marge affichée réduire, ce qui permet artificiellement une meilleure corrélation entre les coûts réalisés et les recettes, issues des coûts prévisionnels (voir Partie I. Chapitre 5 3.1.).

3.3.4. L'information des partenaires

Les exploitants sont liés à la collectivité par un contrat de délégation et aux usagers par un règlement de service, défini conjointement au contrat. Ces derniers disposent parfois d'une note d'information jointe à la facture.

Vis-à-vis de la collectivité, l'exploitant a le devoir de suivre les indicateurs de performance contractuels (Guérin-Schneider, 2001). Un rapport annuel[42] est envoyé à l'élu, contenant à la fois des éléments financiers (résultat de l'exercice passé, avec explicitation des hypothèses et des méthodes de calcul, ainsi que des clés de répartition des charges indirectes), patrimoniaux (évolution de l'inventaire, évolution des programmes d'investissement neuf et de renouvellement) et techniques permettant de s'assurer de la bonne exécution du contrat et du respect des principes de service public. Certains exploitants se veulent plus proches de la collectivité et organisent plus régulièrement des réunions d'information.

3.4. Le conseiller

Les conseillers sont ceux à qui font appel les élus pour les assister dans la délégation de service public, lorsqu'ils jugent que la collectivité ne dispose pas en interne de toutes les

[42] CGCT, art. L. 1411-3. Voir le décret n° 2005-236 du 14 mars 2005 relatif au rapport annuel du délégataire.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

compétences nécessaires pour mener à bien la procédure de DSP. L'attribution du marché du conseil à la délégation de service public se fait par une procédure de type « marché public ». Ainsi, l'action des experts s'articule autour des demandes d'un client, à savoir l'élu. Ses attentes sont donc primordiales, même si le conseiller peut s'efforcer de mieux les définir de concert avec lui et de les formaliser au travers d'un cahier des charges.

Ainsi, 99,5% des collectivités de moins de 10 000 habitants et 87% des autres collectivités sont appuyées par un organisme de conseil lors des renouvellements de contrats (Bonnet-Beaugrand*, Ibid.*, 1999 ; Djezzar*, Ibid.*, 2000 ; Bonnet*, Ibid.*, 2001, 2002, 2003, 2005 ; Pezon*, Ibid.*, 2006a), ces conseillers faisant partie des services déconcentrés de l'Etat ou de structures privées. Les DDAF assurent ainsi le conseil de 84% des petites collectivités, et de 67% des grandes.

3.4.1. Le rôle général du conseiller

Les conseillers sont tout d'abord un appui administratif, technique et juridique, puisqu'ils assistent la collectivité dans l'application des réglementations et déclinent les spécificités du service, les attentes de l'élu puis les résultats de la négociation dans un dossier de consultation, un cahier des charges puis un contrat. Ceci se traduit notamment au travers des cahiers des charges types proposés aux élus. Ils constituent ainsi un contre-pouvoir aux entreprises et contribuent de cette manière à la régulation des services.

3.4.2. Les fonctions du conseiller dans la négociation

L'intervention du conseiller continue, dès la remise des offres, avec une phase de préparation intensive, et se concrétise au cours des réunions de négociation successives avec les entreprises ayant remis une offre.

Dans un premier temps, les conseillers peuvent assister la collectivité pour rassembler des informations externes au service (contexte concurrentiel par exemple), à faire un bilan de l'exploitation passée, et éventuellement aider à la conception d'une stratégie si l'élu le demande. Cette préparation n'est pas nécessairement incluse dans les prestations fournies par les conseillers. En revanche, c'est fréquemment l'organisme de conseil qui fournit un modèle de cahier des charges à la collectivité, pour que celle-ci l'adapte et l'insère dans le dossier de consultation. Les conseillers ont généralement la tâche d'analyser les premières offres, suite à leur ouverture par la COP.

Au cours de la négociation, le conseiller intervient fréquemment, avec l'autorisation de l'élu. Certains conseillers n'hésitent pas à devenir des acteurs majeurs de la négociation alors que d'autres préfèrent rester en retrait, en soutien de la collectivité. Les positionnements diffèrent selon les attentes de l'élu. La position du conseiller peut être

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

très variée, lorsque l'élu participe à la négociation : il peut être le "garde-fou" de l'élu, veillant à ce que la prestation et les conditions financières de la délégation ne soient pas dégradées, mais en laissant l'élu faire pression sur le délégataire, ou encore se positionner dans un rôle extrême, où il représentera alors (en accord avec elle) ce que la collectivité peut demander de mieux, en donnant la possibilité à l'élu de trouver des solutions consensuelles entre la position du conseiller et celle des délégataires.

L'objectif principal des conseillers est de veiller à ce que les moyens (à la fois techniques et financiers) prévus pour le service soient cohérents avec le service et les attentes de l'élu. Leur rôle peut aussi consister en la formalisation des choix auxquels la collectivité fait face. Le soutien juridique, le conseil pour le respect de la réglementation et l'apport d'informations sur le contexte régional font aussi partie des fonctions remplies par ces intervenants.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

4. Conclusion

La définition d'un prix pour un service délégué d'eau potable fait ainsi intervenir de nombreuses contraintes. Certaines contraintes générales sont communes à tous les services : l'exploitation répond à quelques grands principes et à des normes. Les contraintes locales sont principalement d'ordre technique, la définition des moyens à mettre en œuvre dépendant fortement du patrimoine et des ressources à disposition de la collectivité, et concurrentielles, puisque les délégataires ne sont pas présents uniformément sur le territoire. Ainsi, certaines sources de variabilité émergent déjà de cette description du contexte dans lequel sont exploités ces services : le contexte démographique, organisationnel et technique en fait partie. Le Tableau 1 montre quelques premières hypothèses relativement aux déterminants du prix, en proposant des catégories de variables descriptives probablement influentes.

Catégorie	Variables
Démographie	Consommation moyenne par abonné Nombre d'abonnés du service Evolution du volume facturé et du nombre d'abonnés Population saisonnière
Structure de gestion	Intégration des compétence de production ou de distribution Forme d'Intercommunalité Relation avec le service d'assainissement Mode de gestion, contrat
Topographie	Dénivelé du réseau Capacité de pompage
Qualité de l'eau brute, prix du traitement	Niveau de traitement Origine de la ressource
Patrimoine	Linéaire du réseau Densité de réseau (abo/km) (ou structure de l'habitat) Capacité de stockage Dimensionnement des infrastructures Qualité des infrastructures (notamment Pertes du réseau)
Finances	Financement des investissements Modalités d'amortissement Taux d'impayés Recouvrement des coûts
Services	Modélisation hydraulique du réseau SIG Télésurveillance, téléalarme, télégestion Engagements et objectifs

Tableau 1 - Caractéristiques du service pouvant influer sur leur prix

Au demeurant, le prix est une résultante de l'interaction entre la collectivité, son conseiller et l'exploitant, et il s'impose à l'abonné. La décision s'inscrit dans le triangle collectivité - abonné - exploitant, complété par un quatrième protagoniste, le conseiller, mais l'abonné est peu impliqué dans la prise de décision. Ainsi, chaque élu local Français est jugé *a*

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

posteriori par ses abonnés sur l'ensemble des choix de gestion de sa collectivité, parmi lesquels se placent les choix du mode de gestion et souvent le choix du délégataire. Or, ces choix peuvent avoir un impact sur le prix ainsi que sur la qualité du service perçue par les abonnés. La nécessité de justification du prix est donc cruciale pour les élus. La question se pose de savoir ce que cet objet recouvre : nous allons en effet observer que ses définitions peuvent être multiples.

La fixation du prix, telle que le prévoit la procédure de délégation de service public, permet une co-définition entre l'élu et l'opérateur. La régulation est locale, effectuée par les décideurs publics, et adaptée au cas par cas. Celle-ci répond à des questions théoriques que nous expliciterons dans la partie suivante.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Chapitre 2 Le prix : définition

" […]L'opinion publique ne renonce pas facilement à l'idée qu'il existerait un prix équitable fourni par un calcul impartial "

C. Riveline, 2006, p 128

La notion de prix demande quelques éclaircissements : elle répond à un cadre de régulation théorique et à une procédure de fixation, mais sa définition même n'est pas univoque. Dans la pratique, il est défini de plusieurs manières à partir de différents éléments, selon les modes de gestion considérés.

D'après F. Nowak (Nowak, 1995), "*Le prix de l'eau n'existe pas*". En effet, s'il est question de comparer les tarifications des différents services d'eau français, aucune valeur préétablie ne permet de savoir simplement si le prix de notre service est plus élevé que celui du service voisin. Ceci dépend de la structure de la tarification et de la consommation considérée. Il n'existe pas non plus de prix de marché. Le bien distribué, associé à un service rendu, n'est pas standard et se différencie selon les services. En revanche, il en existe une multitude de définitions qui varient d'un observateur à l'autre. Il est dès lors important de distinguer le tarif, élément contractuel permettant de définir un prix au travers d'une part fixe et d'une part variable, de la facture qui applique ce tarif à un cas particulier, et de la recette, correspondant à l'agrégation des factures réglées par les abonnés. Ce prix subit une évolution binôme : il est réévalué annuellement pour simuler l'inflation des "facteurs de production", et il peut être renégocié pour conserver "l'économie générale du contrat" décidée initialement.

Le prix est issu d'un processus de sélection de l'opérateur du service. La collectivité et ce dernier vont aboutir, au terme d'une série de négociations, à la co-définition d'un prix et d'un contrat. Nous détaillons cette procédure dans un premier temps. Celle-ci est définie légalement, et sa définition renvoie à une littérature fournie sur la régulation. Nous montrerons donc sur quel corpus théorique ce mode de décision peut être étayé : le

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

régulateur ne peut être que l'exécutif de la collectivité qui négocie face à un opérateur à qui il va confier le marché de la distribution d'eau potable.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

1. Le prix de l'eau dans la pratique

1.1. La facture

La facture de l'usager d'un service d'eau comporte, lorsque le service d'assainissement collectif existe et que l'abonné y est raccordé, deux parties, l'une concernant l'eau potable uniquement, l'autre l'assainissement (voir Figure 5 pour une composition moyenne de la facture). Nous ne considérons que la première partie. Elle est toujours composée d'une part de TVA (à 5,5%), d'une part de redevances définies par l'agence de l'eau (redevance de prélèvement, solidarité vis-à-vis des communes rurales), et ensuite d'une part concernant directement le service d'eau local. Entré totalement en vigueur depuis 2000, un arrêté[43] précise la présentation de ces factures, en substance selon le Tableau 2 ci-dessous. Il précise aussi que "*chaque abonné doit avoir la possibilité de s'acquitter des sommes dues dans l'année au moins par deux paiements*."

Distribution de l'eau		
Abonnement (**Partie fixe**, dont frais de location et/ou d'entretien du branchement ou du compteur)	Collectivité	
	Distributeur	
Consommation (part proportionnelle)	Collectivité	
	Distributeur	
Collecte et traitement des eaux usées *(ou contôle et entretien du système d'ANC*)*		
Part fixe	Collectivité	
	Distributeur	
Part proportionnelle	Collectivité	
	Distributeur	
Organismes publics		
Préservation des ressources en eau (Agence de l'eau)		
Aide au développement des réseaux ruraux (Agence de l'eau)		
Lutte contre la pollution (Agence de l'eau)		
Voies Navigables de France (VNF)		
TVA 5,5%		

* ANC : assainissement non collectif

Tableau 2 - Schéma de présentation de la facture d'eau et d'assainissement

[43] Arrêté du 10 juillet 1996 relatif aux factures de distribution de l'eau et de collecte et de traitement des eaux usées

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

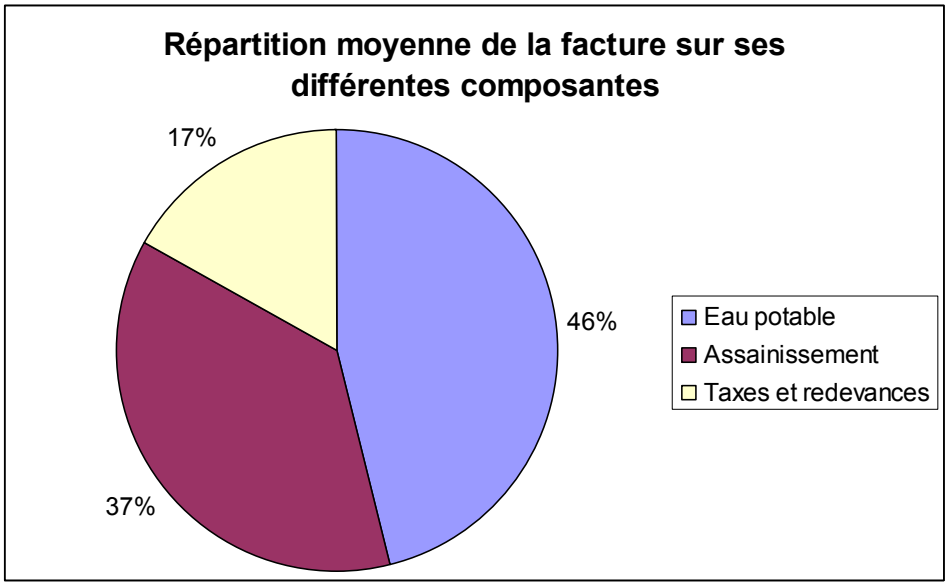


Figure 5 - Composition moyenne d'une facture d'eau référence (FP2E-BIPE, 2006)

1.2. Le tarif

Ainsi, "*le prix de l'eau est un puzzle*" (Nowak, 1995). C'est en effet la juxtaposition de sommes destinées à différents organismes, pour différents usages. Sur le territoire Français, il existe en outre une multiplicité de tarifs possibles : le prix pour 120 m^3 consommés n'est pas nécessairement comparable d'une collectivité à l'autre, selon les options de tarification choisies et les caractéristiques de la population.

Les tarifs (Montginoul, 2004) présentent une diversité très forte[44]. En général, les collectivités préfèrent une tarification binôme par palliers. Ainsi, le tarif est composé d'une part fixe, pouvant correspondre au diamètre du compteur (Ø15mm pour les abonnés domestiques, habituellement), et d'une partie proportionnelle au volume mesuré. Lorsque le volume dépasse un certain seuil, les volumes supplémentaires sont facturés à un autre tarif, généralement inférieur (palliers décroissants). Le nombre de facturations annuelles, ainsi que leurs dates, varient sur tout le territoire. Les coûts fixes (non proportionnels à la

[44] La loi sur l'eau du 3 Janvier 1992 (n° 92-3) a con traint les manières de tarifer l'eau : elle stipule que "*toute facture d'eau comprendra un montant calculé en fonction du volume réellement consommé par l'abonné à un service de distribution d'eau et pourra, en outre, comprendre un montant calculé indépendamment de ce volume*". La loi sur l'eau du 30 décembre 2006 précise que " *Toute facture d'eau comprend un montant calculé en fonction du volume réellement consommé par l'abonné*", la part fixe étant limitée à un seuil à préciser au travers d'un arrêté.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

quantité d'eau vendue) d'un service d'eau représentent 70 à 80% des coûts du service (Leflaive*, Ibid.*, 2001). Le tarif, lui, ne répond pas à la logique des coûts, puisque les parties fixes sont de l'ordre de 10% de la facture. Le choix est d'ordre politique, favorisant ou non les gros consommateurs, selon les palliers décidés par la collectivité. Les tarifications forfaitaires sont interdites, afin d'inciter à l'économie de la ressource.

S'il est de mise de comparer les prix de l'eau, on parlera fréquemment de la facture pour 120 m^3 consommés, avec un abonnement standard. Ainsi le montant global de la facture peut être ramené au mètre cube consommé. Mais ce prix n'est pas nécessairement représentatif du prix payé par la moyenne des abonnés du service (qui peuvent consommer en moyenne un autre volume que le volume de référence), ni de la politique de répartition des charges du service selon la structure de l'habitat.

1.3. Le prix pertinent

Si, pour la collectivité, le montant de la facture hors taxes et redevances des organismes publics est un indicateur pertinent vis-à-vis de sa gestion du service d'eau, il l'est moins pour l'abonné qui prendra en compte la totalité de la facture. S'il est de mise d'évaluer le service délégué, alors ce ne seront que les part réservées au distributeur qui seront à mettre en regard du service rendu. Au demeurant, le service délégué devrait être évalué sur la durée du contrat et non sur une année. Devant les disparités de tarification, le meilleur indicateur de prix du service délégué est donc la recette globale du distributeur, lissée sur la durée du contrat et éventuellement ramenée au volume facturé.

1.4. Les valeurs du prix, sa variabilité et son évolution

De nombreuses enquêtes permettent d'obtenir des valeurs du prix des services d'eau potable. Sa définition n'est malheureusement pas uniforme, selon l'objectif et le public visé par l'enquête. Les observatoires sont nombreux, il est difficile d'en brosser un portrait exhaustif. La séparation de l'échantillon en plusieurs parties (avec assainissement collectif ou non, par exemple) modifie les prix de référence.

De nombreux conseils généraux veulent disposer de données sur le prix de l'eau. Pratiquement toutes les agences de l'eau disposent aussi de ce type d'observatoire, reconduit avec des fréquences variées (Agence de l'Eau Artois Picardie, 2001 ; Agence de l'Eau Adour Garonne, 2003 ; Agence de l'Eau Seine Normandie, 2003 ; Agence de l'Eau Artois Picardie, 2004 ; Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse, 2004 ; Agence de l'Eau Artois Picardie, 2005). Le FP2E propose notamment des valeurs de référence (SPDE-BIPE, 2005 ; FP2E-BIPE, 2006). L'IFEN (2005) calcule des valeurs moyennes du

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

prix du service d'eau potable proches de 1,4 €/m^3 taxes et redevances comprises. Cette étude montre encore des variations de prix (défini en tant que facture pour 120 m^3, eau, assainissement et taxes et redevance inclus) très élevées : les moyennes régionales varient de 2,15 €/m^3 à 3,44 €/m^3. Sur l'année 1998, le même institut cite des rapports de 1 à 10 entre le premier décile de la région la moins chère et le dernier décile de la région la plus chère (IFEN, SCEES *et al.*, 2003). Une autre étude plus récente (Ifen - Coutellier et Scees - Le Jeannic, 2007) montre que la consommation moyenne des Français reste proche de 165 litres par personne et par jour, pour une facture annuelle par personne pour l'eau potable proche de 177€. Cette facture moyenne par région varie entre deux extrêmes, 140 et 270 €/personne (IFEN*, Ibid.*, 2003). L'évolution du prix des services d'eau est elle aussi variable sur le territoire. Elle reste raisonnable, en moyenne, puisque l'augmentation du prix du service de l'eau potable est proche de 5% entre 1998 et 2001 (Figure 8). Ces augmentations ont deux sources : les révisions de contrats (tous les 5 ans et à chaque événement imprévu modifiant l'équilibre du contrat) et la formule d'indexation du tarif sur les évolutions du coût des facteurs de production (Figure 6). Aucune donnée ne permet cependant de distinguer les évolutions de la part délégataire ou de la part collectivité. Les évolutions liées à la formule, aux avenants, ou à la remise en concurrence de la délégation pourraient aussi être mises en avant.

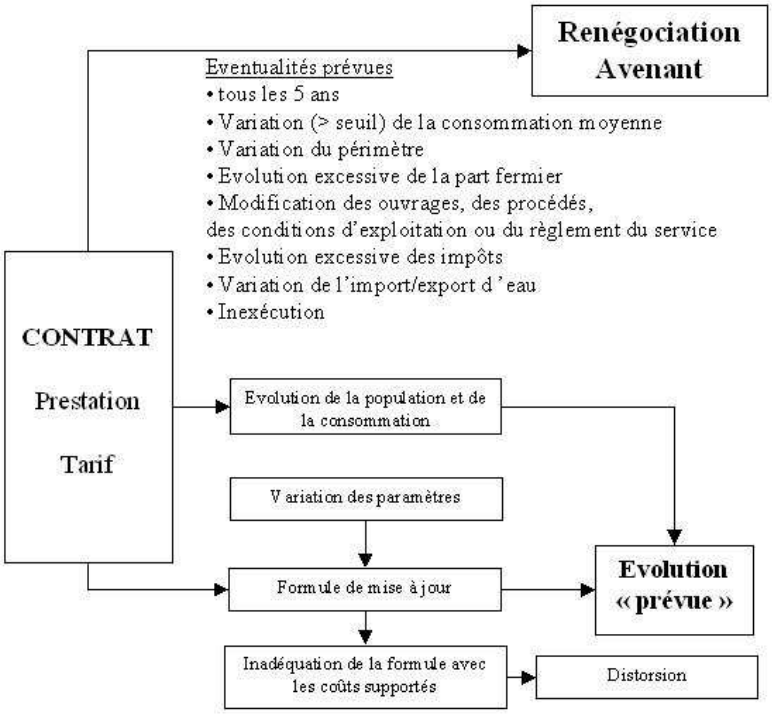


Figure 6 - Les modalités d'évolution du prix des services d'eau

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

En revanche, toutes ces études sont plutôt destinées à fournir des prix "payés par le consommateur", et non afin de surveiller le marché de la délégation : aucune donnée n'est disponible quant au niveau de la part délégataire, en moyenne, au niveau de la part collectivité ou à leur proportion pesant dans le prix du service de l'eau. Il pourrait aussi être intéressant de connaître la variabilité de chacune des parts, voire de comparer la variabilité des prix en délégation de celle qui existe en régie. Seul l'observatoire de la Loi Sapin (Bonnet-Beaugrand*, Ibid.*, 1999 ; Djezzar*, Ibid.*, 2000 ; Bonnet*, Ibid.*, 2001, 2002, 2003, 2005 ; Pezon*, Ibid.*, 2006a) nous permet de donner des valeurs de la part délégataire, légèrement inférieures à 0,9€/m^3 avant procédure de délégation et autour de 0,8€/m^3 après remise en concurrence du service.

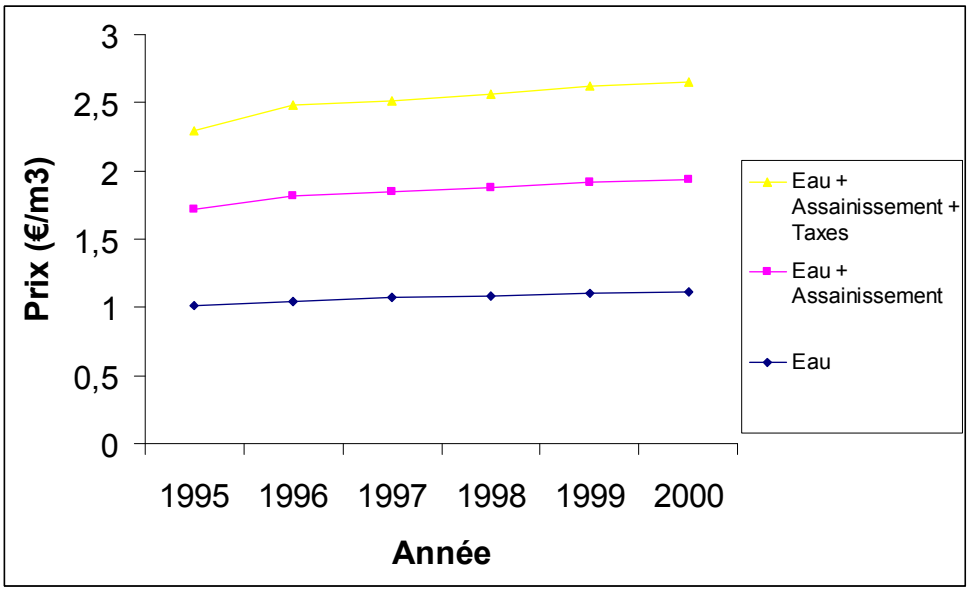


Figure 7 - Prix des services d'eau et d'assainissement moyens en France (facture 120 m3 en €/m3, tous modes de gestion confondus) (DGCCRF, 2001)

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

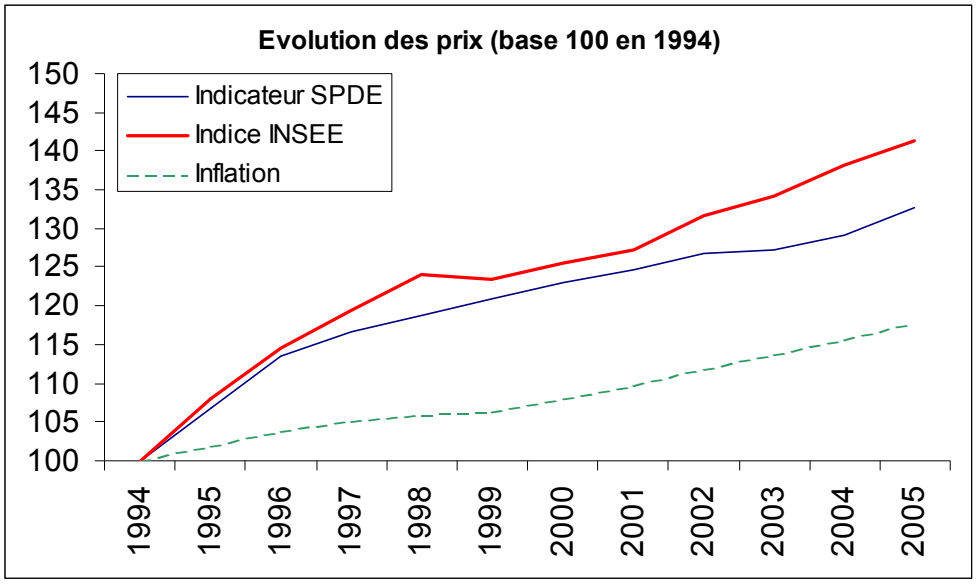


Figure 8 - Evolution du prix total en euros courants TTC, eau et assainissement, pour une consommation de 120 m3 (FP2E-BIPE, 2006)

1.5. Le choix de la prestation et du prix

1.5.1. En régie : une délibération annuelle

La définition des tarifs par la collectivité se fait par une délibération annuelle de l'assemblée délibérante[45]. Le budget annexe du service (le cas échéant) doit être voté afin de modifier la tarification, à l'équilibre (instruction comptable M49)[46]. Le principe "l'eau paye l'eau" est en théorie respecté, pour les collectivités de plus de 3000 habitants[47] qui ont l'obligation de créer un budget annexe, propre au service public de l'eau. Toutes les charges afférentes au service sont ainsi imputées à ce budget annexe.

Les contributions des abonnés se résument, en dehors des taxes et redevances, à une part fixe et une part variable (fonction du volume consommé) à destination de la collectivité.

[45] L'assemblée délibérante est, selon le cas, le conseil municipal, le comité syndical ou le conseil communautaire

[46] Voir Guérin-Schneider L., Royère V. et Prévost G. (2001). Principes d'analyse financière des services d'eau et d'assainssement (M49). ENGREF-FNDAE, 99 p.

[47] art. L 2224-2 du C.G.C.T.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

1.5.2. En délégation : la procédure de délégation de service public

La délégation de service public suppose une relation contractuelle de longue durée, impliquant une forte confiance entre les partenaires. L'opérateur doit exploiter le service dans sa globalité, pour un prix sur lequel il s'est engagé. En effet, en dehors de conditions de révision stipulées au contrat, aucun des deux partenaires ne peut revenir sur les termes du contrat : l'exploitation s'effectue "*aux risques et périls*" du délégataire. Sa contrepartie financière est substantiellement assurée par les factures des abonnés. Si la collectivité décide de modifier unilatéralement le contrat (par exemple le périmètre de la délégation), des contreparties économiques sont indispensables.

a) L'appel à candidatures

En début de mandat électoral, ou au plus tard au début de la procédure, une commission d'ouverture des plis (COP, aussi appelée commission de DSP) est élue par l'assemblée délibérante[48]. Après vote de l'avis autorisant la délégation de service public par l'assemblée délibérante et sa transmission en préfecture, la collectivité peut entamer le processus de sélection de l'entreprise. La loi Sapin exige une publicité de l'appel à candidatures pour la délégation de service public, à l'issue de laquelle la COP est chargée de statuer sur la recevabilité des différentes candidatures, au regard de leurs aptitudes professionnelles, selon les critères définis dans l'appel à candidatures. Ensuite, les candidats acceptés reçoivent le dossier de consultation, comprenant un cahier des charges de la prestation (proposition de contrat) et un mémoire technique et financier, sur la base duquel les délégataires potentiels fourniront leurs offres. Ces offres sont ouvertes par la COP qui formule un avis à ce sujet[49].

b) La négociation

Elles sont ensuite discutées par négociation directe entre la collectivité et les candidats, sous la responsabilité exclusive de l'élu responsable[50]. La collectivité n'est pas dans l'obligation de négocier avec la totalité des offreurs. Dans la pratique, les collectivités ont

[48] La COP est composée (strictement) de l'élu responsable du service, de 3 ou 5 (selon la taille et le type de collectivité) membres élus de l'assemblée délibérante. Le comptable de la collectivité et un représentant de la DDCCRF font partie de la COP, avec une voix consultative.

[49] La COP peut aussi, sur demande de l'autorité responsable, auditionner des entreprises, et elle peut aussi être consultée de nouveau en cours de négociation pour un nouvel avis.

[50] Un autre membre de l'assemblée délibérante peut être chargé du suivi de la négociation, sous la condition qu'il ne prenne aucune décision. Lors des négociations, l'exécutif peut se faire assister de personnes compétentes dans divers domaines, mais il est de rigueur que celles-ci ne deviennent pas les décideurs.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

tendance à négocier avec un maximum d'entreprises et non uniquement avec le meilleur offreur. Les offres sont alors adaptées, dans la mesure où les conditions initiales de mise en concurrence (dossier de consultation) ne sont pas remises en cause de manière substantielle et où les conditions d'égalité de traitement des concurrents ne sont pas altérées.

Cette négociation, selon le document édité par Le Moniteur sur les Délégations de Service Public (Le Moniteur, 2003-2007), *« joue un rôle indispensable dans la détermination des termes de la future convention de DSP ».* La négociation a comme objets, généralement, l'organisation de l'entreprise, afin de s'assurer de la capacité de l'entreprise à assurer la continuité du service, la qualité et le prix de la prestation proposée, ainsi que la transition relative à la prise d'effet du contrat. Si l'objet de la délégation vient à être modifié, une nouvelle procédure doit alors être lancée. Il est admis que des modifications limitées aient lieu, et que les offres soient réajustées après leur dépôt pour être en conformité avec le dossier de consultation[51]. La remise de nouvelles offres après négociations doit être demandée à tous les candidats, en vertu du principe d'égalité.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

[51] Des modifications importantes de l'offre au cours des négociations n'ont pas été jugées illicites par le Conseil d'Etat, dans la mesure où l'égalité de traitement entre les candidats reste garantie (jurisprudence CE du 9/8/2006, req. n°286107).

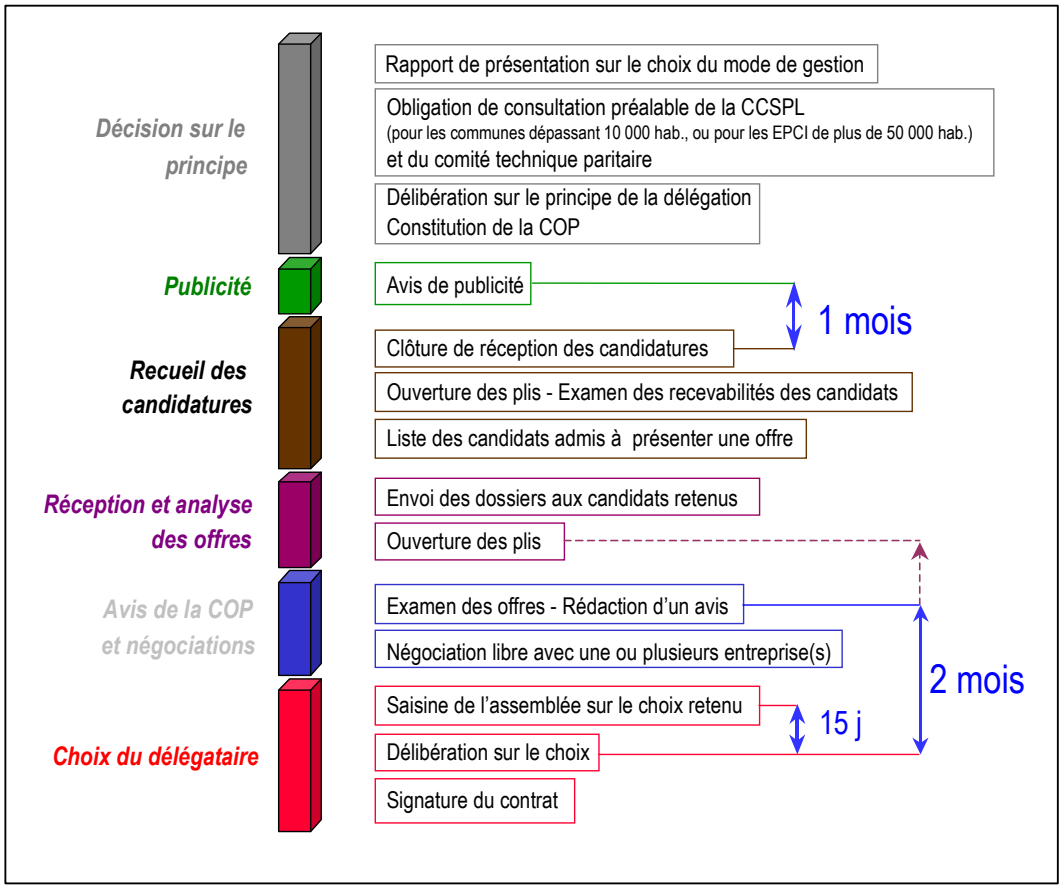


Figure 9 - Schéma de la procédure de DSP, adapté de (Brunet, Guérin-Schneider *et al.*, 2002)

c) *La décision selon l'intuitu personæ*

La décision de l'élu est libre, et ses critères ne sont pas explicités avant sa décision définitive. On dit que l'élu effectue une décision *intuitu personæ*. Les critères de choix ne doivent en revanche pas être discriminatoires. Pour que l'élu responsable du service puisse signer le contrat, son choix doit être motivé (rapport de l'élu sur le choix du délégataire) et approuvé par l'assemblée délibérante. Celle-ci peut exprimer un désaccord, sur le choix du délégataire comme sur le contenu du contrat, et demander de nouvelles négociations. Le processus n'est pas censé aboutir nécessairement à une décision en faveur de la délégation, et l'assemblée délibérante peut revenir sur le choix du mode de gestion. D'autre part, il est toujours possible de déclarer la procédure infructueuse et de négocier directement avec une autre entreprise.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

d) Le prix et son évolution

Tous les contrats définissent le prix du service délégué en tant que tarif, comprenant le cas échéant des tranches tarifaires liées au volume consommé. C'est sur la base de ce tarif que le délégataire pourra se faire rémunérer, le reste de la facture lui étant directement réglé mais reversé aux organismes de destination. Ce prix est réévalué annuellement, par une formule d'indexation. L'augmentation contractuelle du prix reflète les évolutions des indices d'inflation de différents facteurs de production (*I, I'* …) à partir d'une situation initiale définie à la signature du contrat. Elle est généralement de la forme suivante :

$K_n = a + b\, I_n/I_o + c\, I'_n/I'_o + \ldots,$ *avec a+b+c+…=1*

Le coefficient *K*, défini pour l'année *N* du contrat, est un multiplicateur du tarif de base défini dans le contrat. Les formules d'indexation intègrent une "part gelée" destinée à refléter des gains de productivité faits par l'opérateur. Sur la base de données fournie par les DDAF, pour l'année 2002 (Fauquert et Guérin-Schneider, 2005), une formule d'indexation moyenne a été estimée (ci-après).

$$K_N = \underset{(0,032)}{0,127} + \underset{(0,103)}{0,487}\frac{Salaire_N}{Salaire_0} + \underset{(0,065)}{0,095}\frac{El_N}{El_0} + \underset{(0,072)}{0,096}\frac{TP_N}{TP_0} + \underset{(0,074)}{0,146}\frac{PSD_N}{PSD_0} + \underset{(0,122)}{0,049}\frac{A_N}{A_0}$$

Équation 1 - Formule d'indexation moyenne[52] *(Ecarts-types des coefficients)*

L'augmentation liée à l'inflation sera tempérée par cette partie gelée : par exemple, dans le cas de la formule moyenne (Équation 1), seulement 87,3% du prix sera impacté par l'inflation. La part gelée est définie arbitrairement, lors de la négociation.

D'autres manières de faire sont possibles : par exemple, Service Public 2000[53] propose l'application d'un coefficient de gain de productivité annuel sur la formule, qui cette fois ne comprendrait pas de part gelée. La formule serait du type :

$K_n = (1-G_{prod})^n\,(b\, I_n/I_o + c\, I'_n/I'_o + \ldots),$ *avec b+c+…=1*

[52] *Salaire* : Coefficient d'inflation du coût de la main d'œuvre

El : Coefficient d'inflation du coût de l'electricité

TP : Coefficient d'inflation du coût des travaux publics

PSD : Coefficient d'inflation du coût des produits et services divers

A : Autre coefficient d'inflation du coût, dont celui d'achat d'eau en gros

[53] Association de conseil pour les collectivités publiques

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Pour être équivalent à un gain de productivité annuel de 1%, en supposant une partie gelée (coefficient *a)* de *0,15* , il faudrait que l'inflation globale des facteurs de production dépasse 7%, sur un an, et 10% si le calcul est effectué sur 12 ans.

Pour bien faire, les autres coefficients doivent être déterminés à partir du Compte d'Exploitation Prévisionnel. Ils pourraient ainsi refléter l'augmentation du coût des facteurs de production pour l'entreprise, qui serait protégée de l'inflation. Chaque exploitant a sa manière de répartir les postes du CEP dans les différents coefficients disponibles. Nous avons observé (Fauquert*, Ibid.*, 2005) sur la base d'une analyse de corrélations entre la structure du CEP et celle de la formule que certains postes (Investissements propres", "sous-traitance", et "autres charges réparties") n'avaient pas de reflet dans la formule d'indexation. L'affectation des postes aux coefficients de la formule est relativement arbitraire (exemple : les frais d'analyses sont souvent répartis à 50% sur les salaires et 50% sur les Frais et Services Divers)[54] et ne répond pas à une norme.

Les plus fortes augmentations, du fait de la formule d'indexation, sont liées à des pondérations importantes du facteur Salaires ou de celui des Travaux Publics. Ce sont en effet les deux indices ayant le plus progressé ces dernières années.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

[54] Des changements dus à l'arrêt de la publication des indices "PSD : produits et services divers" ont eu lieu en Octobre 2004. Ils ont été remplacés par une combinaison d'autres indices (ICC : construction ; TCH : transport, communications, hotellerie ; EBI ou EBIQ : energie et biens intermédiaires) ou par un autre indice (FD : Frais Divers)

2. La régulation du monopole naturel

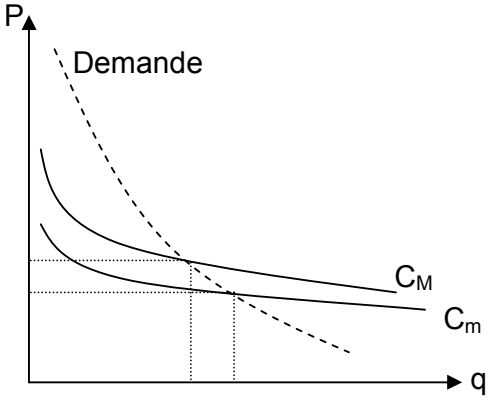
L'exploitation d'un service d'eau ne peut pas être faite en parallèle par deux entités distinctes : il est dans la situation d'un *monopole naturel* local. Nous allons donc montrer quels **prix** sont possibles théoriquement, dans cette situation de monopole, par rapport à une situation de concurrence parfaite.

C'est la notion de contrat (au sens large, incluant toute forme d'accord volontaire) qui est au centre de la régulation et des organisations, nous en clarifierons les caractéristiques. Il existe plusieurs moyens théoriques pour la puissance publique de réguler le monopole, prenant en compte différentes hypothèses portant notamment sur l'information et sur la rationalité. La régulation du secteur de l'eau potable est en fait une forme hybride parmi tous ces modes de régulation.

2.1. Les prix de monopole

2.1.1. Le monopole naturel

La situation de monopole naturel correspond à un marché où le plus faible coût de production est atteint par une seule entreprise, fournissant la totalité du marché. Ainsi, la production du bien par deux entreprises ou plus est sous-optimal. C'est le cas des activités impliquant des investissements spécifiques importants.



Economiquement, une activité est en monopole naturel si les rendements sont strictement croissants, c'est-à-dire que le coût de production de la dernière unité est inférieur à celui de toutes les unités précédentes. Les coûts moyens de production sont donc strictement décroissants[55] (on parle de sous-additivité de la fonction de coût).

Figure 10 - Les coûts d'un monopole naturel

[55] En effet, le fait que le coût moyen soit strictement décroissant équivaut à $\frac{d}{dq}\left(\frac{C(q)}{q}\right) < 0$, ce qui signifie que $q \cdot C'(q) - C(q) < 0$, soit $C_m(q) = C'(q) < \frac{C(q)}{q} = C_M(q)$

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

2.1.2. La tarification de monopole

Une entreprise en monopole tarifie les produits à leur coût moyen, par optimisation de la fonction de profit, sous la contrainte de rationalité (voir Encadré 1). En revanche, en situation de concurrence parfaite, l'entreprise est face à un prix exogène (il ne dépend plus de la quantité produite par l'entreprise) et optimise la quantité produite de manière à ce que son profit soit optimal, donc que sa dérivée soit nulle, ce qui implique $P = C'(q)$ à l'optimum. On dit qu'il y a tarification au coût marginal. C'est cette tarification qui amène à un optimum de Pareto[56] ; en revanche, elle montre quelques inconvénients (Boyer et Garcia, 2006), parmi lesquels le fait que le régulateur ne détient pas toujours toute l'information nécessaire à sa mise en place.

Si la fonction de demande est *q=D(p)*, décroissante, la fonction de demande inverse *P(q)=D*$^{-1}$*(q)* correspond au prix que q acheteurs seront prêts à payer. Le revenu issu des ventes sera *R(q) = P(q).q* et le monopoleur a le choix de la quantité de production *q* associée. Une expression du profit de l'entreprise est alors :

$\Pi(q) = R(q) - C(q)$, qui doit être positif (contrainte de rationalité), ce qui équivaut à $\Pi(q) = P(q)q - C(q) \geq 0$

donc $P(q) \geq \frac{C(q)}{q} = C_M(q)$, avec C_M le coût moyen de production du bien.

La tarification au coût moyen est donc la meilleure qu'il est possible d'atteindre dans une situation de monopole non régulé.

Encadré 1 - La tarification de monopole

Dans la pratique, le monopoleur peut fixer ses prix comme il l'entend. Ainsi, le régulateur doit donc trouver un moyen d'aboutir à un niveau de prix consensuel, ne mettant pas l'entreprise en danger sans pour autant lui permettre de profiter abusivement de cette situation. C'est donc sa mission d'évaluer la marge du monopoleur et de fixer des tarifs amenant à un équilibre.

Une répartition de richesses est définie économiquement efficace si elle est optimale au sens de Pareto (aucune autre option, qui soit plus attirante pour l'une des parties et au moins aussi intéressante pour les autres, n'est possible). L'efficacité est donc toujours fonction des individus concernés et de l'ensemble des solutions envisageables. L'objectif du régulateur est d'optimiser le surplus dégagé par la relation, et de le partager de

[56] Un optimum de Pareto est une situation dans laquelle l'allocation est optimale, dans le sens où il n'existe pas d'autre solution qui soit à la fois strictement meilleure pour l'un des acteurs et au moins aussi bonne pour les autres.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

manière optimale entre les parties prenantes. Dans cette perspective, certaines régulations ont été étudiées.

En information parfaite, le régulateur connaît les coûts de l'entreprise. Dans ce cas, il lui est possible de tarifer le monopole à un prix permettant de produire des quantités optimales. En revanche, ce n'est pas le cas, en réalité : il est impossible pour le régulateur de connaître toutes les dépenses auxquelles fait face l'entreprise et de les ventiler selon leurs causes.

Plusieurs moyens de réguler un monopole sont possibles. Le régulateur intervient alors pour établir un tarif qui possèdera alors, selon les systèmes, différentes propriétés.

a) La tarification de Ramsey-Boiteux : information symétrique

Des solutions ont été étudiées par des théoriciens du monopole : la tarification du monopole peut être fondée sur l'élasticité de la demande[57] (Règle de Ramsey-Boiteux). On a alors, par maximisation du surplus collectif dégagé par la production du bien sous la contrainte budgétaire (le profit de l'entreprise doit être positif) : $\frac{P - C_m}{P} = -\frac{\eta}{1+\eta}\frac{1}{E}$, avec E l'élasticité de la demande et η le multiplicateur de Lagrange[58]. Ainsi, le prix est supérieur au coût marginal, et cette différence est d'autant plus grande que l'élasticité est faible. Cette tarification, outre qu'elle suppose pour le régulateur de connaître les coûts, n'est pas applicable pour des services d'eau, où la demande est relativement inélastique (estimée sur deux départements différents à -0,22 et -0,08 par l'INRA (Nauges, Reynaud *et al.*, 1998)).

b) Le Price Cap

Le "Price Cap", en Français le "prix plafond", est une manière de réguler les prix. Le régulateur définit régulièrement, sur la base des coûts, un prix que le monopole ne peut pas dépasser. Ainsi, le monopoleur a intérêt à réduire ses coûts afin de générer une marge forte. Cependant, étant donné que le prix est défini sur la base des coûts, l'entreprise régulée n'a pas non plus intérêt à réduire ses coûts de manière forte : étant donné que la marge de progression des coûts est limitée, il est plus intéressant pour elle de réduire progressivement ses coûts affichés que de les réduire brusquement (effet de

[57] l'élasticité de la demande est la réaction de la demande à l'augmentation marginale d'une unité du prix : c'est la hausse de quantité, relativement à la quantité totale produite, causée par une hausse de prix de 1%

[58] $E = \frac{d\ \ln(q)}{d\ \ln(p)}$; d'autre part, η est nul si la contrainte d'équilibre budgétaire est relâchée.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

cliquet). L'investissement dans l'amélioration de la productivité se fera donc progressivement dans ce cas.

c) Le Cost Plus

Le "cost plus" (ou ajustement du prix aux coûts en Français) est un système de remboursement des coûts subis par l'entreprise. Ce système est utilisé pour des solutions d'avant-garde, pour lesquelles il est difficile de prévoir les coûts (typiquement, la recherche et développement). L'entreprise est donc défrayée et dispose d'une marge garantie. Ce système n'est pas incitatif à la hausse de productivité, mais a l'avantage d'une grande flexibilité. De plus, il suppose des coûts de contrôle importants de la part du régulateur.

d) La concurrence pour le marché

La concurrence *pour* le marché, notion introduite en 1968 par H. Demsetz (1968), permet de substituer un mécanisme régulatoire par un processus concurrentiel afin d'atteindre un prix égal au coût moyen minimal. Cependant, cette théorie a été fortement critiquée depuis (Williamson, 1976), et ses limites ont été explicitées[59]. Outre le fait que l'hypothèse de Demsetz (selon laquelle le nombre de candidats pour le marché doit être suffisamment important et les possibilités de collusions sont inexistantes) n'est pas vérifiée dans de nombreux cas, les prix atteints par ce processus ont de fortes chances d'être aléatoires, quelle que soit la durée du contrat, du fait de la présence d'investissements spécifiques et de la difficulté de prévision des coûts : les estimations des charges que l'entreprise devra supporter et des recettes qu'elle collectera se basent sur un environnement incertain. Même si la concurrence pour le marché impliquait une définition du prix reflétant bien les coûts à court terme, ce n'est pas le cas à plus long terme. Or, pour permettre (ne pas dissuader) l'investissement dans des actifs spécifiques, les contrats se doivent d'être suffisamment longs.

e) Sunshine Regulation

Ce type de régulation (régulation par coup de projecteur) consiste en un apport d'information sur les entreprises, de manière à ce que leur réputation soit atteinte en cas de problème. Ce type de pratiques peut avoir lieu dans les systèmes où les entreprises ne peuvent pas être mises en concurrence directement, mais où il est possible de les comparer. Le principe en est simple : faire en sorte que les contrats soient appliqués, car leur non-application engendrerait des pertes qui peuvent aller au-delà des conséquences

[59] voir la synthèse Huet F. (2005). Partenariats publics-privés et concurrence pour le marché : quelles avancées depuis Demsetz (1968) ? Université Paris I, Working paper ATOM.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

à court terme locales. Une perte de réputation peut en effet être préoccupante pour une entreprise. "*Les situations où la réputation des parties est en jeu peuvent constituer un frein à l'opportunisme ex post et aux tentations de reniement et de renégociation. (…) La renégociation de la rémunération des cadres rend moins crédible l'engagement de la direction de ne pas rémunérer une mauvaise performance (…). Dans un monde où les contrats sont nécessairement imparfaits, la confiance est un élément indispensable à la réalisation de nombreuses transactions(…). La crainte d'avoir mauvaise réputation réduit le bénéfice des transactions futures, et pousse les gens à tenir leurs engagements. En effet, cela limite les incitations au comportement opportuniste en créant un coût qui compense les bénéfices à court terme d'un tel comportement." p. 188* (Milgrom et Roberts, 1997).

f) Yardstick Competition

La concurrence par comparaison consiste à "*évaluer les performances ou les caractéristiques d'un agent relativement à celles d'autres agents ayant des caractéristiques suffisamment proches pour permettre des comparaisons significatives.*" (Sage, 1999). En Grande Bretagne, l'OFWAT définit, grâce à ce type de concurrence, un "price cap" pour différentes entreprises fournissant des biens semblables, en monopole sur des marchés regionaux (voir (Guérin-Schneider, 2001) pour une explicitation du modèle anglais à partir des travaux de Littlechild (1988)). La base de ces prix est définie par les coûts des meilleurs services. Cette solution nécessite néanmoins un régulateur central et des coûts de contrôle relativement élevés.

Il existe encore d'autres modèles de régulation possibles, comme celui développé par Jean Gatty (1998), qui consiste *grosso modo* en une mise en concurrence permanente entre les entreprises (contrat à terme glissant) et un rachat des valeurs résiduelles des infrastructures par l'entreprise entrante. La régulation de la performance est encore une problématique importante, qui suppose notamment de comparer les différentes exploitations sur la base de tableaux de bord d'indicateurs de performance[60].

[60] voir Guérin-Schneider L. (2001). Introduire la mesure de performance dans la régulation des services d'eau et d'assainissement en France - Instrumentation et organisation. GEA. Thèse de doctorat, ENGREF**:** 447 p.)

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

2.2. Les théories mobilisées par la régulation

La régulation consiste en l'intervention d'une entité, le régulateur, dans le fonctionnement d'un marché, dans le but d'optimiser le surplus collectif. Cette régulation s'applique à l'unité économique des transactions.

2.2.1. Théorie de l'agence

La théorie de l'agence étudie le problème de coordination entre un Principal et un Agent qui signent volontairement un contrat de coopération (Laffont et Tirole, 1994 ; Salanié, 1994). Cette théorie s'intéresse aux problèmes d'incitation à la performance et à la manière d'aligner les objectifs du Principal et ceux de l'Agent en considérant que les deux parties optimisent individuellement leur résultat, mais ne disposent pas nécessairement de la même information.

Dans une relation Principal-Agent, deux phénomènes peuvent avoir lieu : l'opportunisme précontractuel, utilisant l'information privée pour conclure un contrat avantageux unilatéralement (Sélection adverse, pour illustration : voir (Akerlof, 1970)) et l'opportunisme post contractuel (*Alea* moral) résultant de la difficile observation des actions menées par l'agent.

Le problème de sélection adverse consiste à choisir dès le départ le partenaire le plus efficace. Ce problème a été résolu mathématiquement. Pour cela, il est important de définir dès le départ des contrats incitatifs à la révélation des caractéristiques des partenaires. Ce coût de l'information implique la signature de contrats moins avantageux que les contrats supposant l'information parfaite, mais il évite la signature d'un contrat avec un partenaire moins performant.

Dans une situation d'*alea* moral, trois conditions sont réunies : le principal et l'agent n'ont pas les mêmes intérêts, mais leur coopération va générer des gains, et le principal n'a pas de moyens de savoir quel est le niveau de l'effort de l'agent. D'une manière générale, ce problème est résolu par une rémunération de l'agent intégrant une part des bénéfices du principal.

Les coûts d'agence peuvent donc être distingués selon 3 catégories (Jensen et Meckling, 1976) : les coûts de surveillance et d'incitation, afin de s'assurer des efforts fournis par l'Agent, les coûts d'engagement, permettant de montrer sa propre bonne foi au travers d'audits par exemple, ainsi que les coûts liés au non-alignement des décisions prises par le principal et par l'agent.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

2.2.2. Théorie des contrats incomplets

Deux partenaires, liés par une transaction, signent un accord volontaire (contrat). Un contrat est défini comme complet si les trois conditions suivantes sont réunies :

- il prévoit toutes les éventualités réalisables,
- il formule les solutions à toutes ces éventualités et en répartit les charges et les bénéfices,
- il garantit que les parties se conformeront au contrat.

Un contrat est ainsi incomplet dès lors qu'il est impossible de vérifier (par une tierce partie) des variables utiles à l'exécution du contrat, même si elles sont observables par les contractants. Un tel contrat amène nécessairement à des opportunismes, précontractuels ou post-contractuels.

La spécification complète des objectifs et des éventualités est, dans la réalité, encore plus limitée, par la connaissance des capacités du système et d'autre part par la rationalité des agents économiques. La rédaction d'un contrat complet serait très coûteuse devant l'évaluation de toutes les possibilités.

2.2.3. Théorie des coûts de transaction

Cette théorie est issue de recherches sur les organisations. Elle répond à la question suivante : bien que l'organisation des partenaires par un marché semble efficace, puisqu'elle mène, sous les conditions de concurrence parfaite[61], à une répartition Pareto-optimale de la richesse[62], il existe pourtant des organisations qui recourent à une voie hiérarchique plutôt qu'au marché. La prise en compte de coûts de transaction permettrait d'expliquer, de manière positive, la structure des organisations : celle-ci permettrait de minimiser ces coûts et par conséquent d'accroître la richesse globale à partager par les parties prenantes.

La théorie des coûts de transaction suppose que l'incomplétude des contrats est aussi due à leur coût de rédaction et d'application. Deux hypothèses supplémentaires fondent l'incomplétude : la rationalité limitée des acteurs, selon laquelle les agents disposent de

[61] Conditions de concurrence pure et parfaite : 1) Atomicité du marché : le nombre d'acheteurs et de vendeurs est suffisant pour que leur influence individuelle soit négligeable 2) Homogénéité des produits : les biens ou services échangés sont identiques en caractéristiques et en qualité 3) Information parfaite : tous les acteurs connaissent parfaitement (immédiatement et gratuitement) les prix et les caractéristiques des produits échangés 4) libre entrée et sortie du marché, libre circulation des facteurs de production

[62] Théorème de Coase

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

capacités cognitives limitées et d'une information partielle, et le principe d'incertitude, selon lequel tous les évènements ne sont pas prévisibles dans un environnement complexe.

La notion de coût de transaction a été mise en place par Ronald H. Coase (1937) : ils sont composés de tous les coûts de coordination des acteurs sur un marché, variant selon la nature de la transaction et son organisation. La définition de ces coûts a été précisée par la suite par la nouvelle économie institutionnelle. Ils consistent en (Milgrom*, Ibid.*, 1997) :

- des coûts de coordination :
    - par le marché : il faut déterminer les prix et le détail de la transaction, et faire se rencontrer acheteurs et vendeurs (publicité, études de marché, gestion). Pour l'acheteur, ils consistent en chercher un fournisseur et le meilleur prix.
    - hiérarchiquement : ils correspondent aux coûts d'aller et retours de l'information et de l'élaboration et de l'application de la stratégie entre les différents niveaux de l'organisation.
- coûts de motivation :
    - information incomplète et asymétrique : l'une des deux parties craint d'être lésée, ainsi, il faut se prémunir d'éventuels opportunismes par des arrangements coûteux.
    - obligation imparfaite : les parties ne se tiennent pas toujours à leurs engagements initiaux. De ce fait, il faut prévoir les manières d'obliger les parties à tenir leurs engagements.

Des transactions peu fréquentes auront nécessairement des mécanismes de gestion des conflits recourant à une tierce personne, alors que les relations de longue durée amèneront à des compensations et à une prédominance de la confiance. L'incertitude sur la performance requise et la complexité de l'objet peut mener à des contrats trop flous, permettant des renégociations à l'avantage d'une des deux parties.

Les caractéristiques des transactions sont principalement les suivantes (Williamson, 1994) :

- le degré de spécificité des investissements. En effet, des investissements spécifiques impliquent une nécessité accrue de protection de l'investisseur.
- la fréquence des transactions et durée de la relation. Des relations fréquentes impliqueront des gestions de conflits simples et automatisées, et les relations de long terme réduisent les nécessités de mécanismes de sanction ou de récompense.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

- la complexité de la transaction et l'incertitude sur la performance requise. La livraison d'un produit complexe et de performance difficile à prévoir suppose la conclusion d'un accord spécifiant non pas des objectifs mais des droits, des obligations et des procédures. La difficulté de mesurer la performance du partenaire joue aussi dans cette incertitude.

Les deux premières caractéristiques, couplées à des hypothèses comportementales (rationalité limitée et opportunisme), permettent, en environnement incertain, de définir des structures de gouvernance optimales (Williamson, *Ibid.*, 1994) : des actifs spécifiques engagés dans des transactions occasionnelles vont ainsi amener à une gouvernance trilatérale, recourant à des arbitrages extérieurs et à des clauses auto-exécutoires.

2.3. Le monopole bilatéral

Une situation de monopole bilatéral est caractérisée par un client unique face à un fournisseur unique. Dans ce type de problématique, il n'existe pas de marché et la seule manière d'aboutir à un accord sur le prix du bien ou du service livré par le fournisseur au client est de se référer aux coûts (voir Partie I. Chapitre 4 3.2.).

Le client est très fortement lié à son fournisseur : sans lui, il ne peut obtenir le bien ou service dans les mêmes conditions de livraison. Il ne peut en aucun cas demander à son fournisseur de baisser ses prix trop bas, mettant ainsi en péril la pérennité de son unique fournisseur. A l'inverse, le fournisseur ne pourra pas rentabiliser son entreprise en l'absence de client. Le résultat pourra alors dépendre de conventions de répartition du surplus généré par la relation : selon les ressources affectées à la relation spécifique entre les partenaires, le risque engagé, les alternatives… Que le client puisse produire le bien par lui-même ou non, le processus reste identique. S'il le peut, il détient uniquement un argument supplémentaire pour étayer sa position initiale ("je ne paierai pas plus que ce que cela me coûterait"). Dans ce cas, le processus de décision est une négociation, nécessairement.

2.4. La régulation des services français

Nous allons voir ci-dessous comment les services d'eau français sont régulés. D'abord, nous chercherons à savoir quel modèle de régulation est mis en place, puis nous expliquerons comment la théorie des coûts de transactions s'applique à ces contrats.

2.4.1. Quel modèle est appliqué ?

Les autorités françaises n'ont, pour l'instant, pas décidé de mettre en place un organe de régulation des services d'eau. Seul l'ONEMA (Office National de l'Eau et des Milieux

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Aquatiques, mis en place par la dernière loi sur l'eau[63]) pourrait pour l'instant prendre à sa charge ces attributions. Ainsi, rien n'étant centralisé pour l'instant, des régulations de type "Sunshine Regulation" ou "Concurrence par comparaison" ne peuvent avoir lieu.

Pour les services publics d'eau potable, seule la collectivité est responsable de la régulation des services. Le fait que le contrat puisse être renégocié, souvent à la moitié de sa durée, en fonction d'une présentation des coûts supportés amène à penser qu'il s'agit d'un "cost plus". Pourtant, la fixation du prix telle que définie par la Loi Sapin et dans les contrats de DSP rappelle plutôt celle d'un "price cap" : l'autorité délégante fixe en effet un tarif au-dessus duquel l'entreprise ne pourra pas aller. Ce tarif est bien justifié sur la base des coûts. Il est négocié de manière que l'entreprise l'accepte (elle prévoit donc un profit positif à court, moyen ou long terme, en prenant en compte une stratégie de prise de parts de marché) et que les conséquences sur la collectivité soient réduites. L'effet de cliquet est sensible : des travaux (Canneva, Garcia *et al.*, 2004) ont constaté que la présentation des coûts constatés de l'opérateur au travers du compte-rendu financier (CRF) impliquait une révision des prix dans une proportion inverse au bénéfice affiché, ce que nous avons confirmé avec nos propres bases de données (Fauquert*, Ibid.*, 2005). La formule d'indexation, faisant évoluer les prix relativement à l'inflation des facteurs de production (voir Partie I. Chapitre 2 1.5.2. d)) fait partie de ce "prix plafond'. De plus, la régulation n'est pas basée sur le constat des coûts (comme pour un "cost plus"), mais sur une prévision et un engagement. Le modèle de régulation est dans cette mesure un prix plafond indexé d'après la structure prévisionnelle des coûts.

2.4.2. L'application des théories des coûts de transaction

Les problèmes d'opportunisme ont naturellement leur place, en considérant les contrats incomplets. Ces contrats sont incomplets, car :

- Toutes les éventualités réalisables ne sont pas prévues. Les clauses de révision du contrant ne se limitent, en général et dans les derniers contrats-types[64], aux points suivants :

[63] Loi n°2006-1772 sur l'eau et les milieux aquatique s du 30 décembre 2006

[64] Les clauses de révision ont peu évolué avec le temps, il est généralement possible de renégocier 5 ans après la signature. Le cahier des charges type datant de 1980 (Décret du 17 Mars 1980 portant approbation d'un cahier des charges type pour l'exploitation par affermage d'un service de distribution d'eau potable, paru au JORF du 20 mars 1980) n'était pas précis en ce qui concerne les références de calcul des modifications, et n'incluait pas de clause permettant de gérer le problème d'inexécution de travaux ou de modification de réglementation.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

  - variations trop fortes de la consommation, du tarif, des volumes d'eau importés, du patrimoine, du périmètre de la délégation ou des impôts payés par l'opérateur,
  - modification de la réglementation,
  - en cas d'inexécution des investissements prévus au contrat (investissements concessifs ou programme de renouvellement),
  - tous les 5 ans (sauf dans les contrats récents)
  - si les modifications unilatérales de la part de la collectivité amènent à reconsidérer l'équilibre économique du contrat.

- Les solutions à ces éventualités ne sont pas prévues : la solution est couramment de renégocier les termes du contrat sur la base de l'équilibre défini initialement. Le contrat fournit ainsi une procédure de résolution des problèmes liés à l'évolution du contexte.
- Il garantit relativement bien que les parties se conformeront au contrat : des clauses "auto-exécutoires" sanctionnent les manquements à certaines obligations, avec certaines pénalités financières à la clé. La collectivité, détenant une somme destinée à couvrir d'éventuelles dépenses engagées par la collectivité en cas de manquement de l'exploitant à ses obligations, peut prélever des sommes correspondant aux pénalités contractuelles. Elles sont généralement reliées aux délais de reversement des sommes dues à la collectivité, aux retards d'information de la collectivité, aux interruptions de service, à la pression, à l'approvisionnement sur une source inappropriée, au renouvellement ou aux engagements sur certains indicateurs de performance. La mise en régie provisoire, puis la déchéance du contrat, restent les pires sanctions que peut adresser la collectivité à l'entreprise, en cas de manquement grave à ses obligations de service public et de respect des réglementations. Les ruptures unilatérales donnent généralement lieu à des indemnités, cette sanction reste donc difficilement applicable.

Des opportunismes peuvent avoir lieu lors des renégociations du contrat (en l'absence d'alternative à la délégation à l'opérateur actuel) puisque l'entreprise détient la connaissance des "règles de l'art" en matière d'exploitation des services d'eau potable, alors que la collectivité ne détient pas nécessairement de savoir technique. La collectivité, même si elle détient un droit de modification unilatéral (le "Fait du Prince"), est obligée de réviser les conditions de délégation du service.

La collectivité peut en revanche, au cours de la vie du contrat, obliger au respect des engagements pris dans une certaine mesure. Les pénalités peuvent ne pas être appliquées, ce qui correspond à la théorie sur les relations de long terme : elles seront

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

compensées par d'autres prestations ou d'autres avantages, en utilisant la relation de confiance. Seulement, tous les objectifs de la prestation ne sont pas nécessairement observables, mesurables, ni vérifiables par un tiers, ce qui fait que les parties ne pourront pas nécessairement sanctionner un manquement. Ces éléments nécessitent un suivi, et seule la confiance entre les deux parties prenantes permet de s'assurer de la mise en place des éléments décidés *ex ante*.

Ainsi, le problème de l'*alea* moral se pose dans une large mesure. En revanche, celui de la sélection adverse[65] est limité, puisque les références des candidats sont vérifiées : le niveau de performance de l'opérateur est donc approximativement connu de la collectivité avant de signer le contrat.

Les transactions entre l'opérateur et la collectivité ont donc un coût, qui prend en compte le suivi, l'organisation de la procédure, l'élaboration des offres, ainsi que celui de la perte de contrôle sur l'organisation précise du service (notamment la perte de compétence). Ce coût, qualitativement, prend en compte :

- le degré de spécificité des investissements. L'actif spécifique n'est pas la structure mutualisée (compétences, engins, structure de soutien), celle-ci étant redéployable sur d'autres services, mais uniquement les investissements concessifs du côté des opérateurs, ainsi que le patrimoine d'infrastructures physiques détenues par la collectivité. Le problème de la spécificité des actifs humains peut être résolu par la reprise par le nouvel exploitant (ou par la collectivité) des personnels locaux affectés directement au service.
- la fréquence des transactions et durée de la relation. Ici, les transactions sont peu fréquentes, elles ont lieu à chaque (re)mise en concurrence du service, voire à chaque modification par avenant. Ainsi, les négociations sont le moment de corriger des défaillances du contrat. Les relations sont de long terme, effectivement, ce qui explique aussi la faible proportion d'application des pénalités, un mécanisme de compensation informel est à l'œuvre.
- la complexité de la transaction, l'incertitude sur la performance requise et la difficulté de mesurer la performance du partenaire. Ici, la complexité de la transaction est élevée, au vu de l'intégration de la prestation déléguée. Un contrat d'objectif est prévu,

[65] Pour une étude plus précise de la relation d'agence, voir Deronzier P. (2001). La régulation des services publics d'eau et d'assainissement. Paris, DEA EERN**:** 107 p.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

pour ceux qui restent vérifiables, et les procédures de révision sont relativement claires en cas de modification imprévisible de l'économie du contrat.

Williamson souligne les problèmes des contrats de long terme. Ceux-ci sont signés lorsqu'un investissement spécifique est effectué, typiquement pour une clause concessive importante. Ainsi, des contrats de court ou moyen terme sont préférables à des contrats de long terme, il n'est nécessaire de choisir ce dernier type de contrats que lorsqu'un investissement conséquent suppose un retour sur investissement[66].

Les contrats de long terme posent des problèmes de sélection du candidat pertinent : en effet, il est de rigueur de s'assurer de la capacité du partenaire à mener la relation contractuelle jusqu'à son terme, et de son adaptabilité en cas de modification de l'environnement du contrat. Le critère de sélection ne porte pas que sur les prix ou la prestation, ou même une seule valeur pondérant différents éléments, il est ainsi relativement flou. La discrimination des candidats est de plus très difficile dans le cas où l'autorité publique choisit pour ses administrés, car elle n'a pas nécessairement connaissance des préférences de ces derniers. L'incertitude, la complexité du service et le problème de la non-vérifiabilité de la qualité de prestation font en sorte que la spécification contractuelle est difficile. Les prix initiaux, d'après Williamson, ont toutes les chances de ne pas être crédibles, devant cette incomplétude.

Ils posent encore des problèmes de divergence, à long terme, entre les prix et les coûts. En effet, un prix défini initialement pour une longue période n'aura plus de rapport avec les coûts au bout d'un certain temps. Les clauses de révision des contrats ainsi que la formule d'indexation sur l'évolution des indices d'inflation des facteurs de production prennent en compte ce problème et vont dans le sens de la réduction de cet écart.

Le respect des engagements de la partie adverse n'est pas non plus évident, il est nécessaire de s'en assurer au cours de la vie du contrat. Si un processus de mise aux enchères était prévu, une tactique d'un opérateur pourrait être de signer une offre très attrayante pour la renégocier *a posteriori*, une fois que la concurrence ne joue plus[67]. En

[66] Les problèmes d'évaluation de la valeur résiduelle des actifs spécifiques ne se posent pas dans le cas d'un contrat suffisamment long pour financer l'infrastructure initiale.

[67] Pour pallier ceci, les menaces de mise en régie provisoire et de déchéance du contrat sont très peu crédibles car les coûts de leur mise en application sont élevés (organisation d'un service en régie, recours devant les tribunaux). De plus, la mise en application de l'une de ces menaces montrerait que les responsables du service ont eu tort au moment où ils ont négocié, ce qui peut être rédhibitoire lors des élections suivantes. Ces menaces pourraient en outre inciter les opérateurs à réaliser les investissements concessifs le plus tard possible, si les contrats prévoient pas de date butoir de réalisation des

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

revanche, une négociation permet de s'assurer que les conditions proposées par l'exploitant sont réalistes et pourront bien être remplies. La menace la plus crédible incitant le délégataire à effectuer correctement la prestation consiste en la sélection d'un nouvel opérateur lors de la mise en concurrence suivante, et cette menace nécessite des aménagements du contrat faisant en sorte que l'avantage au sortant soit réduit.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

investissements. Enfin, la compensation versée à l'entreprise pour rupture unilatérale du contrat devrait lui rembourser les investissements spécifiques qu'il a réalisés, ce qui pose la question de l'évaluation de la valeur résiduelle de ces équipements. La menace la plus crédible incitant le délégataire à effectuer correctement la prestation consiste en la sélection d'un nouvel opérateur lors de la négociation suivante.

3. Conclusion

Dans le système de régulation des services d'eau en France, le système de fixation des prix est **hybridé à partir d'un *price cap*, prédominant, et d'un *cost plus***. En effet, des caractéristiques de chacun de ces modes de régulation peuvent être retrouvées dans la fixation du prix et de la prestation par la collectivité. Le système de concurrence *pour* le marché est bien appliqué, mais si ce principe était appliqué à la lettre, les délégations de service seraient mises aux enchères sans négociation. Le système de fixation des prix "à la française" peut encore se comparer à celui d'un monopole bilatéral, où la concurrence ne représente qu'une alternative à la solution négociée par la collectivité avec le monopole adverse : la collectivité a le monopole des droits d'exploitation de son service, alors que l'exploitant sortant détient un quasi-monopole du fait de ses informations, de son expérience et de la relation de confiance développée avec la collectivité. Dans cette mesure, le "régulateur" que pourrait représenter l'élu local serait en fait un contre-pouvoir à l'opérateur historique.

Les théories de l'agence, des contrats incomplets et des coûts de transaction s'appliquent pleinement à la définition initiale du contrat et au déroulement de la phase d'exécution de ce dernier. Compte tenu des coûts de transaction, le système d'ajustement par négociation et comparaison avec la concurrence semble efficace : il évite des opportunismes *ex post*, au travers de clauses auto-exécutoires et la nécessaire incomplétude du contrat est gérée par la possibilité d'ajustements au cours de la relation de long terme. L'attribution suite à une négociation est un système fort présente l'avantage de l'adaptation d'une prestation complexe aux conditions locales. **Nous considèrerons donc que la régulation a lieu au travers d'une négociation**.

Ainsi, le prix, selon qu'on considère un système régulé localement ou un monopole bilatéral, n'a pas le même écho : dans le premier cas, il sera issu d'une présentation de coût et d'une asymétrie d'information sur celui-ci, et dans le second, il sera le résultat d'une situation de gestion à plusieurs acteurs. La même différence apparaît selon qu'on considère l'élu comme régulateur extérieur ou directement comme partie prenante.

Le prix peut avoir plusieurs fonctions : il peut servir au recouvrement des coûts, signaler la coïncidence entre le niveau de l'offre et de la demande, ou être un instrument incitatif à la baisse des consommations. Pour les services d'eau, le mode de fixation du prix semble plus relever du **recouvrement des coûts** ou refléter **la demande par les entreprises du marché local du service délégué**.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Localement, ce prix admet de multiples définitions. **Dans le reste de ces travaux, nous choisirons prioritairement celle de la recette de l'exploitant** (taxes et redevances reversées exclues), éventuellement en la ramenant au volume distribué. En effet, cette valeur est, parmi les représentations disponibles, celle qui est au cœur de l'équilibre économique du service délégué. C'est cette valeur que la collectivité et l'opérateur définissent ensemble, et qu'ils traduisent ensuite dans un tarif. Il nous faut maintenant montrer quel est le service externalisé à l'opérateur, *i.e.* le contenu de la prestation déléguée.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Chapitre 3 Un prix pour quel service ?

Les théories des coûts de transaction et des contrats nous ont permis de cerner les difficultés liées à la définition du prix et à l'application du contrat sur une longue durée. Nous allons maintenant détailler le service effectué par les délégataires. C'est relativement à celui-ci que le prix du service sera évalué puis décidé. Nous verrons donc ici quelle est la prestation commune à une grande majorité des délégataires, pour peu que leur contrat soit relativement classique, comment la collectivité peut demander des prestations plus exceptionnelles et comment les offres des entreprises peuvent se démarquer au travers du contrat.

Cette comparaison des contrats est basée sur l'analyse de plusieurs contrats-types. En 1947, le premier contrat-type de délégation est publié par le ministère de l'intérieur, pour des contrats de concession. En 1951, un contrat d'affermage est publié, contenant des clauses de tacite reconduction et une obligation de passation de marchés publics. Des formules d'indexation de la rémunération du délégataire sont déjà en place, afin de prévoir des périodes d'inflation forte comme celle qu'a subi la France au cours de la première guerre mondiale. En voulant réglementer la délégation de service public et pour proposer un cadre uniforme et simple d'utilisation aux collectivités, l'Etat Français a mis au point au début des années 1980, à partir du contrat préexistant, un cahier des charges de l'affermage, obligatoire jusqu'en 1982. Le retour à la liberté contractuelle des collectivités génère progressivement des modifications des contrats sur la base de celui de 1980. La prise d'effet de la Loi Sapin a poussé à la mise en place de contrats mieux construits, comme celui de l'AMF (publié en 2001, concrétisant une première tentative de la FNCCR[68]) pour déboucher à l'heure actuelle sur des contrats généralement préparés par des conseillers de la collectivité. De nouvelles contraintes réglementaires (Analyses,

[68] Voir Dequéant J. (2001). "Affermage, Mode d'emploi." Le Moniteur(5092): p 77.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Branchements en Plomb, Loi SRU[69], rapport du maire et compte-rendus annuels…) ainsi que de nouvelles prestations ont été ajoutées à l'exploitation du service par l'opérateur : modélisation du fonctionnement du réseau, élaboration ou mise à jour de plans informatisés, diagnostic de réseau, télégestion, télésurveillance… Bien que plus complexes, ils présentent la possibilité de s'adapter au service : des options voient le jour, afin de mieux contrôler l'exécution des contrats, les modalités financières et l'information fournie par le délégataire à la collectivité. Ils ont aussi pour but de laisser moins de place à l'opportunisme (au sens de la théorie des coûts de transaction).

L'évolution des contrats s'est traduite par une évolution dans la forme, mais aussi dans la fonction du contrat : il est devenu mieux chapitré, plus lisible, en évitant les renvois. En outre, d'un contrat "réglementaire" et juridique, celui-ci est devenu outil de pilotage technique et financier. Au demeurant, il est aussi devenu suffisamment précis pour qu'il soit possible de comparer plus facilement des offres sur une même base, bien que les opérateurs ne s'y plient pas toujours. Les derniers contrats-type sont complétés de conseils, d'explications et d'avertissements permettant une adaptation plus simple aux conditions locales d'exploitation et à la politique de la collectivité, en restant en conformité avec la législation.

Ces clauses définissent des prestations, mais toutes ne sont pas à destination des abonnés : certaines aident la collectivité à la gestion du service, d'autres permettent de simplifier la gestion du service par l'élu, ou ont un impact sur les finances de la collectivité.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

[69] Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains n°2000-1208 du 13 décembre 2000

1. Le service contractuel

Le contrat est censé définir des objectifs de prestation, un certain partage du risque entre les deux signataires, ainsi que des procédures encadrant la vie du contrat. Nous allons voir comment celles-ci sont définies.

1.1. Les clauses d'objectif

Les contrats, depuis 1980, ont évolué de manière à ce que les prestations à la charge de l'exploitant soient de mieux en mieux définies en termes d'objectifs.

1.1.1. Les prestations communes à la majorité des services

a) Objectifs généraux

Le délégataire a en charge l'exploitation du service, "à ses risques et périls", et selon les impératifs de Service Public, en contrepartie du droit de percevoir les contributions des usagers. Ses activités sont donc l'exploitation, la maintenance, et le renouvellement (fréquent) des "petits" matériels électromécaniques et tournants. L'analyse de la qualité des eaux mises en distribution est aussi à sa charge, en autocontrôle ou pour la DDASS. Un service d'astreinte est généralement exigé par les collectivités. L'exploitant doit aussi effectuer le relevé des compteurs, pour être à même d'assurer la facturation du service d'eau et de celui de l'assainissement[70], pour son compte et pour celui des autres parties prenantes (il doit ensuite reverser à leurs destinataires la part revenant à la collectivité ainsi que les diverses redevances et taxes, à une échéance prévue dans le contrat). Le fermier ou concessionnaire a pour charge de répondre aux doléances des usagers, d'abonner tout demandeur au service, et d'informer la collectivité de ses activités au travers d'un rapport annuel. Des contraintes sont souvent en place relativement aux moyens d'exploitation : par exemple, l'opérateur a de plus en plus fréquemment l'obligation de mettre à jour (voire de mettre en place) un Système d'Information Géographique, ou une modélisation du fonctionnement hydraulique du réseau.

b) Les sanctions

Les pénalités liées aux objectifs généraux de service sont apparues dans le contrat-type de 1980, concernant les interruptions de service, générales ou partielles, la pression minimale et la remise des comptes rendus annuels. Elles ont évolué dans le cahier des

[70] La facturation pour le compte de l'exploitant de l'assainissement donne lieu à des contreparties financières de la part de ce dernier

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

charges de l'AMF, pour prendre en compte, en supplément, la remise par le délégataire d'autres documents (attestations d'assurance contractuelles, inventaire, métrologie des compteurs, mesures des volumes consommés, plans et documents techniques), les moyennes de rendements de réseau, le retard d'exécution de travaux ou d'inexécution de certaines prestations contractuelles.

c) Le renouvellement

La collectivité et le délégataire se coordonnent sur la question du renouvellement des infrastructures. L'opérateur a, à sa charge, le renouvellement d'une grande partie des infrastructures de la collectivité : en cas de casse, les équipements dont le renouvellement n'est pas à la charge de la collectivité doivent être remplacés pour maintenir un bon niveau de service.

La gestion par les délégataires du renouvellement des infrastructures, qui génère des amortissements et provisions, a été fortement contestée. Il semble en effet que les sommes dégagées à cet effet aient été absorbées par d'autres activités des grands groupes (Cour des Comptes, 2003 ; Orange et Johnson, 2003). Cette activité du délégataire est abordée de manière très variable selon les contrats-types employés et la situation de la collectivité, et elle est actuellement surveillée. La dernière loi sur l'eau impose la rédaction d'un programme de travaux lorsque le contrat met à la charge de l'exploitant des renouvellements ou réparations à caractère patrimonial.

Une distinction entre différents types de renouvellement a été initiée par le contrat-type de l'AMF, qui distinguait le renouvellement patrimonial (selon une gestion à long terme du patrimoine) à la charge de la collectivité du renouvellement fonctionnel (selon une logique de "bon fonctionnement" du service) à la charge de l'exploitant. Cette distinction a dû être précisée par la suite. Dans les contrats récents, la collectivité conserve la responsabilité du remplacement de certaines infrastructures (typiquement, le génie civil et les réseaux), alors que l'opérateur a à sa charge le renouvellement de toutes les autres infrastructures. Il est souvent contraint de renouveler certaines infrastructures, selon un programme de renouvellement ; il peut s'engager sur leurs échéances. L'autre partie du patrimoine peut être renouvelée par "compte de renouvellement" (de manière à ce que la collectivité récupère les sommes non investies), ou selon un système de "renouvellement non programmé" (ou "garantie de renouvellement") qui garantit la collectivité du remplacement des infrastructures en cas de panne irréparable.

Les modalités de renouvellement ont un impact financier sur le service. En effet, la bonne définition des infrastructures éligibles à un "renouvellement fonctionnel" à l'initiative du délégataire si l'infrastructure ne remplit plus suffisamment bien sa fonction, ou à un

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

"renouvellement patrimonial" planifié et décidé par la collectivité, est nécessaire pour une gestion à long terme du patrimoine de la collectivité. Le choix entre les deux formules n'est pas indifférent (Fauquert, 2005).

d) L'investissement concessif

Des investissements peuvent être mis à la charge de l'opérateur, si la collectivité ne désire pas les faire financer par le budget de l'eau. Les travaux concessifs sont mis en service après le début du contrat. Il est de rigueur de les intégrer au contrat en expliquant bien, dans les clauses d'exploitation des ouvrages, que le contrat signé vaut aussi pour l'exploitation des nouvelles infrastructures créées par le délégataire, dans l'objectif d'éviter un avenant. L'investissement concessif est à la source de contrats où le délégataire doit avancer des fonds, et par conséquent obtenir pour cet investissement un taux de retour suffisant. La durée des contrats devrait être plus longue lorsqu'il y a investissement concessif.

e) Les transferts financiers

Des clauses financières, accompagnées d'échéances, permettent de définir les transferts entre la collectivité et l'exploitant. Au fur et à mesure de l'évolution des contrats, le suivi des versements financiers (par exemple le reversement de la TVA) est de plus en plus précis. La base de calcul de la part collectivité à reverser est précisée, selon qu'il s'agit des sommes encaissées ou facturées.

Les "frais de contrôle", pouvant être assimilés à un paiement de l'entreprise à la collectivité, permettent à cette dernière de créditer le budget annexe au travers de la part délégataire pour le contrôle de la prestation de l'opérateur. La Redevance d'Occupation du Domaine Public (RODP) correspond, elle, à des versements de l'entreprise vers le budget général de la collectivité, puisque les équipements d'exploitation utilisent le domaine public[71]. Enfin, la collectivité paie l'entreprise pour l'entretien du réseau et des bornes d'incendie puisque ceci est un service public administratif (SPA) financé par l'impôt. Les opérateurs peuvent aussi prendre à leur charge des remboursements d'annuités de la dette de la collectivité.

1.1.2. Les engagements particuliers

Les engagements chiffrés sont apparus récemment, depuis la mise en place d'indicateurs de performance (Guérin-Schneider, 2001). Ces engagements sont définis librement par la

[71] La nouvelle loi sur l'eau du 30/12/2006 prévoit que le niveau de cette RODP soit fixé par décret en Conseil d'Etat.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

collectivité, ils seront négociés avec ou les délégataires mis en concurrence. Ces engagements sont crédibilisés par la présence d'une clause de pénalité en cas de non-respect.

a) Exemple : les engagements sur les pertes du réseau

Les engagements peuvent porter sur les délais de réponse aux usagers, par exemple, ou à tout autre indicateur de performance que la collectivité juge important. Le cas le plus fréquent consiste en un engagement sur la qualité du réseau (rendement ou indice linéaire de pertes). Lorsque la ressource est chère (à la production ou à l'importation), l'augmentation de l'effort pour la réduction des pertes peut être largement compensée par les gains effectués sur la ressource.

Les fuites sont conditionnées par l'entretien et le renouvellement du réseau et des compteurs : elles sont calculées grâce à la différence entre le volume comptabilisé et le volume mis en distribution. Elles sont aussi impactées par la réactivité du délégataire (elle-même favorisée par la mise en place d'une télégestion et d'une télésurveillance) : plus les interventions sur rupture ou fuite seront rapides, moins les volumes perdus seront importants. Un engagement sur le rendement implique donc un engagement sur tous les autres paramètres dont dépendent les fuites. L'engagement sur le rendement a parfois été conditionné à la réalisation d'investissements par la collectivité, ce qui est discutable.

b) La contractualisation de l'engagement : les sanctions et les incitations

La première manière de rendre l'engagement effectif est de l'assortir d'une clause de pénalité. La formule d'indexation du tarif peut aussi, de manière automatique, prendre en compte les résultats de l'activité. Pour reprendre l'exemple du a), il est aussi possible de réduire les fuites en proposant un tarif doublement incitatif : le délégataire est rémunéré par la somme de deux parts, l'une représentant l'exploitation du service, indexée sur le rendement, et l'autre les achats d'eau au prix d'achat en gros ou leur coût de production unitaire. Le montant de cette dernière part est calculé sur la base des volumes facturés et non des volumes mis en distribution. Si le rendement n'est pas maintenu au niveau optimal, la recette d'exploitation sera réduite et les charges d'achat d'eau augmenteront, et inversement si le rendement est excellent. Les valeurs de référence pour quantifier les seuils de rendement sont à définir avec attention. Il est aussi de rigueur de tenir compte des délais pour atteindre l'engagement, la fin du contrat étant une échéance trop lointaine.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

1.2. Le partage du risque

Le renouvellement des infrastructures peut être assimilé à un risque, variant en fonction des responsabilités définies dans le contrat. L'insuffisance des installations est sous la responsabilité de la collectivité, sauf si le fermier ne le lui a pas signalé. Les risques d'exploitation sont tous à la charge du fermier ou concessionnaire : il exploite le service "*à ses risques et périls",* selon la formule consacrée.

La recette de l'opérateur en délégation, comme celle de la collectivité, est soumise à risque : elle inclut une certaine probabilité d'impayé. Ainsi, des éventualités qui peuvent se produire avec une certaine probabilité (baisse limitée de la consommation, hausse des impayés…) sont intégrées à la prévision, c'est à dire au prix de l'eau potable contractuel. Les défauts de recette de la collectivité (impayés) sont rarement assurés par l'entreprise : il arrive que la collectivité se fasse reverser contractuellement les sommes facturées et non les sommes encaissées (voir Partie I. Chapitre 3 1.1.1. e)). Le fermier s'étant engagé à exploiter le service au prix demandé, les risques de variations de coûts (si la structure du coût réel ne correspond pas à celle de la formule d'indexation) sont assumés par le délégataire. La collectivité encourt peu de risques, hormis celui d'un conflit avec son partenaire, celui de l'insuffisance de la ressource et ceux liés au renouvellement des infrastructures à sa charge. Un risque relativement élevé qu'encourt le délégataire est relatif à sa prévision initiale. Le CEP définit un équilibre du contrat, qui restera, au même titre que le tarif, la base de l'engagement de l'exploitant. Si la prévision est fausse, il sera difficile de revenir sur les termes du contrat en faveur de l'opérateur : le contrat peut être renégocié si l'une des conditions de révision est remplie, mais la base de renégociation reste l'équilibre initial.

Les assurances et les responsabilités sont liées. Outre le bon fonctionnement du service, le délégataire reste responsable des dommages causés aux agents du service, aux tiers, du fait de l'exploitation du service. Ces responsabilités sont bien définies dans les cahiers des charges type[72], et la collectivité conserve quoi qu'il advienne la responsabilité du contrôle de la bonne exécution du service public. En revanche, l'exploitant ne devrait pas, en toute rigueur, jouer le rôle d'assureur pour la collectivité. Certains contrats proposent des assurances complémentaires, ou demandent que le délégataire "assure" les risques

[72] Fréquemment, la responsabilité du délégataire s'étend aux dommages corporels, matériels, immatériels ou financiers qui résulteraient de l'exercice de ses activités, ainsi que ceux causés dans le même cadre aux biens du service.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

de manque de ressource ou d'inondation par fourniture gratuite de bouteilles d'eau aux usagers.

1.3. La fin du contrat

La vie du contrat se définit par les clauses de révision du prix et par celles d'évolution par la formule d'indexation. Les clauses de déchéance du contrat (rupture anticipée) ou de mise en régie provisoire peuvent aussi s'appliquer. Le contrat garantit que l'équilibre économique défini initialement sera valable jusqu'à son terme.

Les clauses définissant le déroulement de la fin du contrat sont primordiales pour laisser le plus faible avantage au sortant. En effet, les clauses de fin de contrat ont un impact prépondérant sur le prix issu de la négociation suivante. La durée du contrat permet au délégataire d'augmenter sa rente informationnelle pour la négociation du contrat suivant.

Dans les contrats de type 1980, les clauses de fin de contrat n'obligeaient en rien les délégataires à transmettre des documents fondamentaux comme le fichier des usagers ou les plans du réseau. Seuls les "ouvrages et équipements qui font partie intégrante de l'affermage" sont transmis gratuitement par le délégataire, selon le contrat. Cette clause de fin de contrat n'est évidemment pas suffisante, et a été complétée d'abord par l'AMF (remise des plans et documents techniques, fichiers des abonnés, modalités de remise) puis adaptées par les contrats récents. Ces derniers instaurent un système de visites (un an avant échéance) pour définir les travaux à effectuer par le délégataire avant la fin du contrat, et décrivent en détail les documents à remettre au nouvel exploitant. Les relèves de compteurs sont effectuées par le délégataire entrant et par le délégataire sortant. Ainsi, les derniers contrats semblent être beaucoup plus précis sur les modalités de transfert au nouvel exploitant. La dernière loi sur l'eau a fait progresser cette situation puisqu'elle oblige l'exploitant à remettre un inventaire détaillé du patrimoine à la fin du contrat, ainsi que les fichiers des abonnés et les plans du réseau 18 mois avant cette date.

L'avantage au sortant peut aussi être obtenu grâce à la propriété du parc de compteurs : si celui-ci doit être acheté au délégataire sortant par l'entrant, ce rachat peut être considéré comme "droit d'accès" à la délégation du service. La propriété des compteurs devient de plus en plus celle de la collectivité, au même titre que les autres biens du service.

L'information reste primordiale : c'est grâce aux éléments fournis par le délégataire que la collectivité pourra élaborer le dossier de consultation pour la délégation de son service. Le contrat du début des années 1980 prévoit qu'avant la fin du semestre qui suit l'exercice considéré, le délégataire doit produire les documents relatifs au service (comptes rendus

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

annuels), sous peine d'une pénalité de 1% du montant de ses recettes annuelles. Ces documents sont définis de plus en plus précisément : d'une version devant faire apparaître des comptes de l'exploitation (recettes y compris recettes d'export d'eau en gros, et dépenses pouvant être ventilées) et les comptes rendus, nous passons à des obligations d'informations très précises (sous forme de tableaux) dans les nouveaux contrats, beaucoup plus complexes. Ainsi, la collectivité dispose d'une information plus précise sur les activités du délégataire, sur le coût présenté, et peut transmettre ces informations primordiales au candidat à la délégation *via* le dossier de consultation.

Il est enfin crucial d'accorder une attention particulière aux conditions de reprise du personnel en fin de contrat : celles-ci peuvent mener à une impossibilité de retour en régie ou à une difficulté pour les concurrents de trouver les personnels adaptés au service. Selon l'article L122-12 du code du travail, le personnel du fermier sortant peut être repris par l'exploitant suivant, mais ce ne doit pas être une obligation. Si la quantité de main d'œuvre du sortant est effectivement surévaluée, le nouveau fermier ou concessionnaire peut choisir de ne réemployer qu'une partie de ce personnel.

1.4. Conclusion

Les contrats ont beaucoup évolué, pour passer d'un outil juridique de formalisation de la relation collectivité-délégataire à un outil de pilotage de la prestation, devenant plus précis et plus lisibles au cours du temps. Les nouveaux contrats-type évitent d'avantager le délégataire sortant au travers des clauses concernant la propriété du patrimoine (compteurs notamment), la durée de la délégation, les clauses de reprise du personnel ou même à un niveau informationnel.

Ces contrats définissent des objectifs globaux de prestation, qui ne varient que très peu d'un contrat à un autre. L'exploitation prend souvent en compte les mêmes activités, dans les mêmes buts. Devant la dérive occasionnée par la définition du renouvellement uniquement par clauses d'objectifs (garantie de renouvellement), cette partie a été adaptée pour être partagée en des objectifs (fonctionnement des infrastructures) et des moyens (programme de renouvellement patrimonial), ou en une forme mixte permettant à la collectivité de s'assurer de l'utilisation des provisions de renouvellement à des fins fonctionnelles (compte de renouvellement). Une partie de la responsabilité du renouvellement est aussi conservée par la collectivité, dans une optique de gestion à plus long terme.

La charge financière du délégataire peut ainsi, à patrimoine équivalent, être plus ou moins élevée selon l'étendue de sa responsabilité en ce qui concerne le renouvellement. Les

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

clauses concessives (investissement neuf) font aussi en sorte qu'un investissement à la charge de la collectivité soit financé et réalisé par le délégataire, qui obtient alors un retour sur investissement tout au long de la vie du contrat. Ainsi, sur ces deux points, les prestations à charge de la collectivité et à charge du délégataire forment des "vases communicants". Certaines clauses financières (reversements, cautionnement…) peuvent impacter sur la trésorerie de l'exploitant ou de la collectivité, occasionnant des variations de charges ou de produits financiers. Enfin, certaines clauses impliquent simplement un transfert de dépenses, comme le transfert des annuités de la dette de la collectivité.

Les clauses auto-exécutoires (*i.e.* les pénalités et les sanctions) permettent de s'assurer de la bonne réalisation des prestations contractuelles. Elles forment une autre grande partie du contrat. Elles accompagnent les obligations standard du service, ainsi que les engagements particuliers sur certaines valeurs significatives de la performance. Ces engagements particuliers permettent à l'exploitant de mieux mettre en avant son engagement quant à la qualité de prestation qu'il compte délivrer, ou à la collectivité d'inciter son partenaire à de bons résultats. Les contrats actuels précisent aussi les conditions de fin de contrat, très importantes pour éviter les opportunismes. Enfin, afin de réduire l'asymétrie d'information, les clauses de définition des documents à transmettre à la collectivité se sont progressivement étoffées, permettant une meilleure vision du service par leur responsable au sein de la collectivité.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

2. Un service pour quel client ?

L'exploitant fait face à deux types de clients, qu'il doit satisfaire : les élus et les usagers. La collectivité pourrait être considérée comme une entité unique, englobant différents acteurs comme l'élu, les membres de l'assemblée délibérante et les usagers-citoyens. Mais les clients des prestations contractuelles peuvent être définis plus précisément : l'opérateur dessert les abonnés, il doit fidéliser l'élu (et son assemblée délibérante) pour préparer la négociation suivante, et il exploite le service de l'eau pour le compte de la collectivité.

2.1. Les prestations à l'abonné

Le service de base fourni à l'abonné selon le contrat comprend l'adduction d'eau potable à domicile, la relève des compteurs et la facturation, et la réponse à ses demandes. Les modalités d'accueil (physique, téléphonique) des usagers peuvent largement varier d'une collectivité à l'autre, et d'un opérateur à l'autre. L'abonné a encore accès à différents services, variant selon les contrats. Ceux-ci sont principalement définis par le règlement de service. L'usager est desservi par le réseau d'eau potable, mais des prestations supplémentaires lui sont parfois directement facturées. Le règlement de service peut exiger le paiement de frais d'accès au service, à l'instar d'autres services publics (électricité, téléphone, gaz), faisant en sorte que les nouveaux abonnés contribuent plus au service que les anciens. Des frais d'ouverture et de fermeture de branchement peuvent être facturés directement à l'usager, lorsque la fermeture et l'ouverture sont demandés par l'usager par exemple.

Il est aussi parfois contraint de faire appel au délégataire pour des travaux ne relevant pas directement du service public de l'eau, comme les travaux de branchement neuf, lorsqu'une clause d'exclusivité est signée dans le contrat. Les contrats explicitent aussi parfois le fait que l'usager a le choix du mode de paiement, que celui-ci peut être échelonné de manière à répartir le poids de la facture sur l'année. De plus en plus, les contrats intègrent des clauses permettant de régler dès la signature du contrat les problèmes liés aux surconsommations. Celles-ci sont liées, dans une grande majorité, à des fuites de l'installation d'eau potable privée appartenant à l'abonné. Des dégrèvements sont alors possibles, selon diverses procédures (ce peut être automatique ou uniquement sur demande), les derniers mètres cubes consommés par l'usager étant dans ce cas à tarif très réduit et l'assainissement pouvant être déduit des volumes comptés comme perdus. Enfin, il est parfois question de la mise en place de compteurs verts, qui

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

permettent de ne pas payer l'assainissement sur les volumes destinés, typiquement, à l'arrosage des espaces verts.

2.2. Les prestations à la collectivité

Le fait de recourir à un délégataire permet la prise en charge d'un certain risque par l'opérateur (voir Partie I. Chapitre 3 1.2.). Il simplifie aussi nettement les décisions courantes de la collectivité, puisqu'il ne lui reste généralement que le contrôle de la prestation affermée et l'organisation des travaux de renouvellement patrimoniaux à gérer. Les prestations à la collectivité intègrent aussi la gestion courante du patrimoine, lorsqu'il est de faible valeur.

La collectivité bénéficie également de prestations auxquelles elle n'aurait pas nécessairement accès, en régie : la gestion de crise, comprenant l'avertissement rapide de la population par tous les moyens possibles, la mise à disposition d'unités de traitement d'eau mobiles en cas d'événement naturel imprévu, un accès à des conseils techniques…

Le budget général de la collectivité en est aussi modifié de manière marginale, puisqu'elle peut recevoir la RODP ainsi que des taxes professionnelles sur la base des infrastructures de l'entreprise présentes sur son territoire ; elle doit aussi s'assurer du bon fonctionnement du réseau d'incendie, ce qui est souvent délégué à l'opérateur du service de l'eau potable en échange d'une rémunération. Le budget annexe de l'eau est abondé par le "cautionnement", somme que le service d'eau est tenu de restituer au terme du contrat (affectée au remboursement de pénalités ou de frais engagés exceptionnellement par la collectivité, si le délégataire ne respecte pas ses engagements), et par les frais de contrôle du service, que l'opérateur peut avoir à payer à la collectivité.

Certains travaux pourront être effectués par l'exploitant aux frais de la collectivité. Dans ce cas, c'est le bordereau de prix pour les travaux annexes à la délégation qui définira le prix de la prestation. Enfin, l'opérateur se coordonne directement avec le service de l'assainissement pour les opérations de facturation.

2.3. Les prestations aux élus

La délégation à un opérateur permet à l'élu, selon la formule consacrée, d'obtenir une "tranquilité d'esprit" vis-à-vis du service. En effet, la délégation permet d'abord de simplifier considérablement la gestion quotidienne de la collectivité, au travers de la prise en charge des tâches d'exploitation courante. Il évite une gestion directe du personnel par la collectivité et réduit la quantité d'agents de la collectivité. De plus, elle fournit la sécurité

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

d'un professionnel ayant l'expérience de gestion de crises dans des conditions difficiles. Les risques sont aussi réduits pour la collectivité, une partie d'entre eux étant pris en charge par l'exploitant (cf. § 1.2.). Ensuite, le responsable du service est aussi avantagé politiquement par cette décision, puisqu'il n'est pas tenu pour entièrement responsable des dysfonctionnements du service. Ainsi, les décideurs peuvent être en partie dédouanés de la responsabilité de problèmes d'exploitation auprès de leurs électeurs. De la même manière, le prix des services ne dépend plus uniquement de l'élu. Ainsi, lorsqu'il s'agit de la remise en concurrence des services, il est plus intéressant pour lui de renouveler la prestation avec un partenaire en qui il a confiance que de prendre le risque de s'engager avec un exploitant avec lequel les évènements pourront être moins bien gérés qu'avec le sortant.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

3. Conclusion

L'opérateur peut avoir **différentes prestations** à sa charge. Le délégataire peut par exemple avoir à financer des investissements, lorsqu'une clause concessive est intégrée au contrat. En outre, la prestation contractuelle varie d'un contrat à l'autre, des objectifs supplémentaires pouvant être rendus obligatoires, ce qui peut jouer un rôle dans la variabilité du prix. Si les prestations non assurées par le délégataire le sont par la collectivité, on peut s'attendre à un effet de "vase communicant" au niveau des prix.

Les contrats ont évolué depuis la décentralisation, notamment dans les clauses assurant la régulation et le pilotage de la relation. Selon le type de contrat, l'exploitant ne dispose pas de la même flexibilité ; ceci peut être illustré, typiquement, par les engagements particuliers sur la performance ou par les sanctions et pénalités liées aux objectifs de la prestation. Les clauses de fin de contrat, donnant un plus ou moins grand avantage au sortant, les clauses définissant la précision de l'information à fournir au maître d'ouvrage ou encore les clauses financières lui donnent la possibilité de justifier un prix plus ou moins élevé.

La durée longue du contrat de délégation implique des arrangements basés sur la confiance entre les partenaires ainsi que sur la réputation des opérateurs, ou à des compensations non formalisées dans le contrat qui rendent les contraintes d'exploitation plus souples. A cet égard, le cas récent de la Communauté Urbaine de Bordeaux, qui a réussi à négocier en sa faveur une révision de son contrat en 2006, est particulièrement parlant. Un audit ayant démontré que l'exploitation du service permettait de dégager un surplus important pour l'entreprise exploitante, les deux parties ont pu se mettre d'accord sur un programme d'investissement et sur des engagements supplémentaires.

Le client de l'opérateur est la collectivité, mais il peut exister des comportements stratégiques au sein de cette entité : les usagers, l'exécutif de la collectivité et son assemblée délibérante ont des intérêts distincts et ne subissent pas les mêmes conséquences. L'opérateur cherche à fidéliser l'élu, alors que l'abonné subit les choix de ces deux protagonistes. L'élu est quant à lui sous "l'épée de Damoclès" de la prochaine élection. Enfin, il est impossible à ce stade d'écarter tout comportement stratégique de l'élu au moment du choix du mode de gestion ou de la décision du délégataire, que cela concerne le niveau du rapport qualité-prix ou la quantité de prestations transférées à l'exploitant.

Dans ce chapitre, l'hypothèse implicite que nous avons prise était que le prix pourrait correspondre à un certain niveau de prestation. La prestation, dans un contrat de DSP,

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

est caractérisée par des objectifs plus que par des moyens d'exploitation contractuels. En revanche, ces objectifs se déclinent en des moyens prévisionnels, détaillés dans un CEP. Cette hypothèse nous ramène à la notion de coût : cette dernière permet de faire le lien entre des moyens mis en œuvre et le coût de revient, auquel s'ajoute une prime de risque et une marge pour constituer le prix.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Chapitre 4 Le calcul du coût

Avant d'aborder le prix, les gestionnaires construisent en général le coût d'un bien ou d'un service. En y ajoutant une marge, fonction des conditions de marché, ce coût sert de base à la définition d'un prix.

Pour ce qui est de l'eau potable, ce qui est fourni aux abonnés est à la fois un bien transformé et un service. L'eau brute, matière première gratuite, est extraite, transformée, mise sous pression et transportée, le bien fourni à l'usager étant de l'eau potable au robinet, respectant les normes, disponible en permanence et dans une fourchette de pression admissible. C'est aussi un service, puisque les activités liées à ce produit incluent aussi, par exemple, la facturation, la réponse aux doléances des abonnés, la gestion d'un parc de machines ou d'un stock de matériel.

Dans ce chapitre, nous allons d'abord présenter les approches du coût dessinées par la comptabilité et analysées par les sciences de gestion, pour les appliquer sur l'objet des services d'eau potable en délégation.

La valeur du coût est contingente à plusieurs hypothèses ; l'analyse de la manière de présenter les coûts nous permettra de dégager celles qui président au modèle de coût employé. Elles ne sont pas neutres, car ces coûts ont un double objectif : la justification du prix et le suivi d'exploitation.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

1. L'approche des coûts par la gestion

1.1. La mesure du coût

"Le coût d'un bien n'existe pas"

C. Riveline, 2006, p. 90

1.1.1. Les différentes comptabilités et la notion de coût

La comptabilité générale a pour objet de tenir à jour l'état de l'entité considérée vis-à-vis de tiers : fournisseurs, clients, fisc, créanciers, débiteurs… Elle a pour objectif de clarifier les relations avec l'extérieur. En revanche, le but de la comptabilité économique est la définition d'une prospective de gestion financière de l'entreprise : au travers de cinq comptes, elle permet à la fois d'avoir une vision sur l'excédent dégagé par la production ou par la vente (compte de production), la répartition de ces revenus (compte d'exploitation et d'affectation), les variations de capital (compte de capital) ainsi que les besoins ou les possibilités de financements externes (compte financier)[73].

L'approche des coûts de la comptabilité analytique[74] a aussi des visées stratégiques, du point de vue de la gestion de l'organisation interne de l'entreprise : c'est elle qui permet une évaluation du coût d'un bien, d'une fonction (production, administration…), d'une activité (famille de produits finis ou intermédiaires), d'un moyen d'exploitation (atelier, magasin…) ou d'un ensemble d'activités sous la responsabilité d'une personne. Elle permet ainsi simultanément une prévision et un suivi du coût lié à la production d'un produit, par exemple.

La méthode du coût complet permet d'évaluer un coût en attribuant des charges indirectes au moyen de clés de répartition relatives à l'unité de produit. Nous verrons que le calcul du coût par activité (*Activity Based Costing, ABC*) utilise des unités plus pertinentes pour rendre mieux compte de la valeur ajoutée par chaque activité au produit final (Mevellec, 1998 ; Mevellec et Gosselin, 2003).

[73] Voir Engel F. et Kletz F. (2005b). Cours de comptabilité générale. Cours de l'Ecole des Mines de Paris.

[74] Voir Engel F. et Kletz F. (2005a). Cours de comptabilité analytique. Cours de l'Ecole des Mines de Paris.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

1.1.2. La définition du coût

Le coût d'un produit peut être évalué de deux façons : il peut être son *coût de production*, qui prend en compte les charges de toutes les activités de l'entreprise, de ses sous-produits et de ses services nécessaires à l'élaboration du bien. Le *coût de revient* inclut de plus des charges non nécessaires à l'élaboration du bien : des charges financières, des charges de recherche et développement, d'administration…

On définit les *charges directes* (Figure 11) comme celles dont l'affectation est possible grâce à un moyen de mesure physique (compteur). Les *charges indirectes* sont celles qu'on ne peut affecter simplement, de cette manière, à un centre d'analyse. La question sous-jacente à la définition du coût concerne en effet la répartition des charges indirectes.

Enfin, il existe des coûts préétablis (coûts prévisionnels, budget…), et des coûts réels, aussi appelés coûts constatés ou historiques.

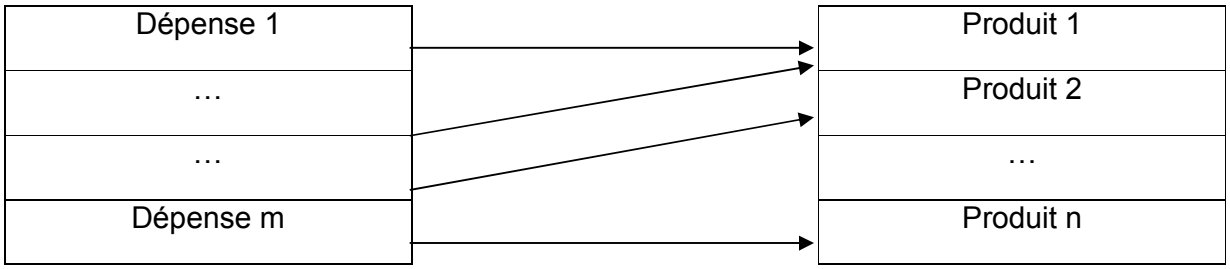


Figure 11 - Système de coût direct

1.1.3. Le calcul du coût complet

Le coût complet prend en compte toutes les charges supportées par l'entreprise et les ventile sur les différents produits. Ils s'opposent aux coûts partiels, qui ne prennent par exemple en compte que les charges directes. La méthode de calcul des coûts complets consiste à faire correspondre des coûts à des centres d'analyse (services ou divisions de l'entreprise), en les affectant directement ou en répartissant ces coûts selon une clé conventionnelle ; la maille d'analyse est ici similaire à l'organisation de l'entreprise, elle correspond à ses différentes fonctions. Certaines prestations ou biens sont échangés entre les centres d'analyse, amenant à modifier les coûts de ces centres d'analyse. Ces coûts internes sont calculés soit par unité d'œuvre, cette unité représentant certains moyens de production (temps de main d'œuvre, unité de produit…), ou encore en ventilant des frais de centre, s'ils ne disposent pas d'unité de mesure de leur activité. Les coût relatifs à ces centres d'analyse sont ensuite affectés aux produits, permettant une

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

évaluation des coûts de chacun d'eux. Le coût des stocks est pris en compte dans cette analyse.

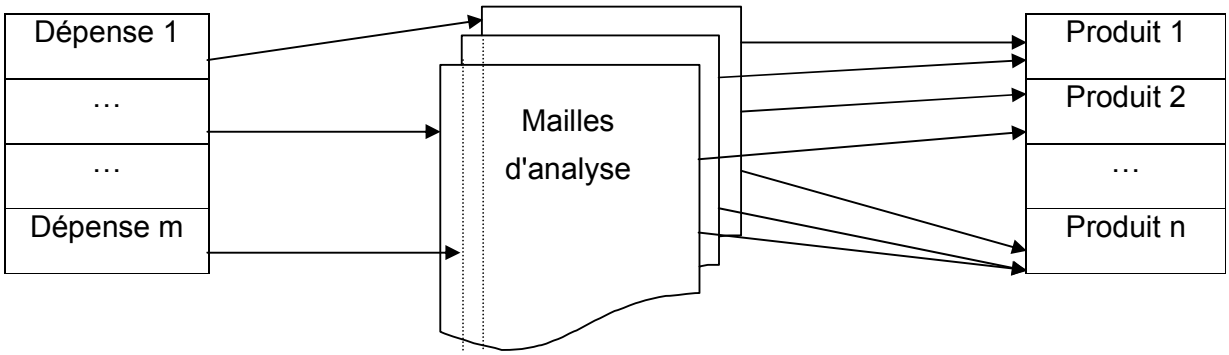


Figure 12 - Ventilation des charges indirectes dans un système de coût complet

1.1.4. La comptabilité par activités

L'approche analytique par activité répond à un besoin des entreprises de maîtriser des coûts indirects. C'est une application particulière du calcul du coût complet. En effet, plutôt que de prendre le produit comme unité à laquelle rapporter le coût (maille d'analyse), ce sera l'activité qui sera au centre de cette approche. Les centres d'analyse sont découpés de manière que la causalité des coûts soit la plus simple à identifier ; l'identification des activités constitue la principale difficulté à laquelle se heurte le concepteur du système de coût. Le facteur de causalité est appelé *inducteur de coût*, et, à la différence de la méthode du coût complet, il ne constitue pas l'unique clé de répartition des charges indirectes de l'entreprise (exemple : temps de main d'œuvre).

L'approche par activités définit cette dernière comme un sous-ensemble des tâches attribuées, à une personne, une machine, ou à un ensemble de personnes ou de machines. Le découpage en activités dépend à la fois des originalités de l'entreprise et des options stratégiques qu'elle souhaite suivre, en mettant en lumière des causalités simples. Les activités sont ensuite regroupées, généralement sous la forme de processus admettant un inducteur commun. Le processus admet alors un coût unitaire. Chaque produit va alors consommer ces charges directes, ainsi que des processus, dont le coût est prévisible grâce à cette comptabilité, et dont l'influence sur le coût du produit est quantifiée.

1.2. Les objectifs de la mesure du coût

La question posée par la mesure du coût en comptabilité analytique est l'imputation des charges et des produits à certaines entités, produits ou activités, voire à un responsable. Elle doit dans cette mesure permettre (1) de justifier un prix de vente, (2) de décider, (3) de contrôler précisément les résultats et (4) d'évaluer ces derniers.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

La mesure du coût complet sert principalement à l'évaluation du coût des produits et des stocks. Elle autorise ainsi l'évaluation de la rentabilité et de l'intérêt de fabriquer chacun des produits.

En revanche, la comptabilité par activité amène à une gestion plus stratégique des activités et des processus de l'entreprise, en permettant une meilleure visibilité sur la localisation de l'origine d'un coût. Elle permet de connaître quelle quantité de processus est consommée par un processus aval, ce qui pouvait, avec l'autre méthode, correspondre à des charges indirectes ventilées arbitrairement. En conséquence, cette comptabilité clarifie l'impact qu'une réduction de coût unitaire d'un processus ou de la quantité de consommation de celui-ci aurait sur le coût global d'un produit.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

2. Les coûts des services publics d'eau potable

Les coûts des services d'eau potable font l'objet d'évaluations *ex ante* et *ex post*. Le BIPE (Leflaive, Ibid., 2001) en donne une estimation sommaire, comme le montre le Tableau 3. Selon cette source, les coûts indirects peuvent être évalués approximativement entre 25 et 30% du coût d'un service.

Main d'œuvre directe	*Sous-traitance et consom-mables*	*Intérêts d'emprunt*	*Impôts*	*Administratifs et autres*	*Renouvelle-ment*
30 à 40%	20 à 30%	10 à 15%	1 à 5%	15 à 20%	8 à 15%
Complexité des infra-structures Organisation Productivité	Travaux publics, compexité de traitement, complexité du réseau et topographie	Niveau d'endette-ment et autofinan-cement	Statut de l'opérateur	Mode d'organisation et niveau de service à la clientèle	Savoir-faire de l'opérateur, équipements concernés

Tableau 3 - Structure de coût et facteurs de variation (Leflaive, Ibid., 2001)

2.1. La présentation des coûts des services d'eau

Les coûts des services d'eau potable sont présentés de différentes manières selon qu'il s'agit de prévisions ou de constatations de coût.

En effet, les prévisions de coût telles que la collectivité peut les observer sont synthétisées dans des comptes d'exploitation prévisionnels (CEP, voir l'encadré 1 pour une forme globale synthétique de ce compte). Il détaille les moyens que l'opérateur utilisera ainsi que ses coûts unitaires, généralement en les ventilant selon les infrastructures ou les ensembles d'infrastructures (production, réseau, stockage, reprise, réservoirs, renouvellement, autres). Ainsi, selon son niveau de détail et sa présentation, le CEP peut être un document présentant un compte de résultat

Encadré 2 - Le Compte d'exploitation prévisionnel

Charges liées aux ouvrages du service	Personnel (direct)
	Achats non stockés (énergie, télécom.)
	Achat d'eau
	Frais d'analyse
	Fournitures pour entretien et réparations
	Sous-traitance et location d'engins
	Produits de traitement
	Frais de déplacement
	Renouvellement
	Dotation aux amortissements
	Autres charges directes d'exploitation
Charges indirectes	Frais généraux
	Frais liés au service
	Assurances
	Impôts, taxes et redevances
	Frais financiers

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

prévisionnel, ou un document de comptabilité par activité, permettant d'avoir une vision claire des processus (production, distribution, service clients, travaux…), de leurs inducteurs de coût, et des coûts unitaires (par unité d'œuvre) de ces processus. Les différentes unités d'œuvre associées à un CEP détaillé ne sont pas différentes de celles d'une reconstitution de coût (voir 2.2.). La forme de ce compte est définie par la collectivité dans le dossier de consultation, et elle est parfois modifiée par les offreurs. Ce CEP permet la conformation du délégataire à une certaine structure de coût, mais il sert surtout "*[…] à structurer les négociations d'acteurs ayant à organiser leurs interactions dans un contexte complexe*" (Moisdon, 1997) et constitue une représentation du rapport du prix au service prévu par l'exploitant.

Produits	Produits d'exploitation
	Produits de travaux attribués à titre exclusif
	Produits accessoires
Charges	Personnel
	Energie electrique
	Produits de traitement
	Analyses
	Sous-traitance, matières et divers
	Impôts locaux, taxes et redevance prélèvement
	Autres (transport et déplacements, informatique, Télécommunications, Locaux et assuraces…)
	Non-valeurs
	Contribution des services centraux
	Charges relatives aux investissements
	Renouvellement (différents types)
	Participations contractuelles
Résultat	

Encadré 3 - Le compte rendu financier (CRF)[75]

En revanche, chaque année, la partie financière du rapport annuel du délégataire (voir encadré 2) contient des éléments de comptabilité générale ne donnant pas nécessairement de visibilité sur la structuration des moyens mis en œuvre. En effet, les entreprises fournissent en général un compte de résultat de l'exploitation du service. Ils permettent de montrer un résultat comptable, incluant des charges réparties selon certaines clés. La forme du compte-rendu financier (CRF) ne peut pas être modifiée d'une année sur l'autre, à moins d'exposer les manières de passer d'une forme à l'autre et de

[75] Le compte-rendu financier est appelé compte annuel de résultat de l'exploitation déléguée (CARED) dans le CGCT, art. L 1411-7

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

montrer les deux présentations simultanément. Même si les entreprises pouvaient générer un document plus détaillé, sous la forme d'une comptabilité par activité, ce document ne serait probablement pas transmis car il contient trop d'informations stratégiques pour la collectivité et pour les futurs concurrents.

2.2. La reconstitution des coûts par un expert

Les reconstitutions de coût correspondent à l'élaboration d'un compte d'exploitation prévisionnel détaillé pour le service d'eau et d'assainissement. Ainsi, à partir de l'inventaire du patrimoine, de ses caractéristiques techniques et de ratios standard, il est possible de recréer un coût du service. Les éléments reconstitués par ratio correspondent à des charges indirectes, difficiles à évaluer car relatives à l'organisation choisie. Les ratios sont évalués selon les standards de la profession, et de manière suffisamment large pour qu'ils puissent correspondre à tous les types d'organisation. Cette reconstitution ne vaut pas engagement de la part de l'expert sur sa faisabilité, mais elle reste suffisamment précise pour en assurer la validité opérationnelle.

Ainsi, la reconstitution de coût permet d'évaluer un coût prévisionnel détaillé par activité (méthode ABC utilisant des ratios standards de coût unitaire), qui peut être utilisé en tant que valeur de référence pour la négociation. Son intérêt réside aussi dans son niveau de détail : les inducteurs de coût y sont très explicites et permettent de modifier à volonté l'évaluation en fonction de modifications des inducteurs. Elle permet par exemple de savoir quelles modifications de charges impliquerait une amélioration du rendement. Parmi ces inducteurs figurent la liste du patrimoine et des investissements, les volumes produits et consommés, le nombre d'abonnés desservis, la consommation électrique historique (supposée difficilement optimisable et variant peu selon les fluctuations autour de la moyenne du volume mis en distribution), le nombre d'interventions historiques sur le réseau et les infrastructures, le niveau de salaire des agents…

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

3. Les biais liés au calcul des coûts

Les coûts, comme nous l'avons vu, sont calculés dans divers objectifs. Le mélange de ces objectifs peut mener à des distorsions importantes dans la gestion de l'entreprise, comme nous le verrons tout d'abord. De plus, les calculs de coûts comportent une forte part d'arbitraire. Nous expliquerons dans quelle mesure, pour appliquer enfin ces deux premières constatations au domaine de l'eau potable, dans le détail.

D'après C. Riveline (2006), "*le coût d'un bien n'existe pas*". En effet, un coût estime un différentiel entre une situation et une autre de référence. Le coût de production d'un bien n'est en fait que le coût lié à la décision de produire ce bien, relativement à une situation où on ne le produirait pas. En revanche, il possède une valeur marchande (prix de marché), un coût de revient (supposant diverses conventions de ventilation), et même un coût marginal, en théorie. Le coût étant une différence, il est donc relatif au point de vue duquel on se place.

3.1. Les conventions associées au coût

Le calcul du coût de revient d'un bien implique toujours des ventilations conventionnelles, dans le temps ou dans l'espace. En effet, il est très rare que la production d'un bien ou d'un service n'implique pas de bien durable, ce qui implique une ventilation arbitraire de l'investissement dans le temps. D'autre part, les crédits et les stocks impliquent des décalages dans le temps, ventilant encore les "coûts" selon diverses clés de répartition. Selon la manière dont le stock est organisé, et selon les conventions comptables associées, sa valorisation sera différente : un coût moyen du stock est rarement égal à un coût calculé sur la méthode "premier entré, premier sorti". Le crédit implique aussi une répartition dans le temps d'une dépense ponctuelle. Les amortissements peuvent être vus comme une ventilation conventionnelle de la dépréciation brutale de la valeur d'une infrastructure au moment de la fin de sa vie. Ainsi, pour définir un coût de revient, il faut lui associer les conventions de calcul utilisées.

3.2. Les distorsions liées aux objectifs

L'évaluation d'un coût répond, selon Riveline (2006), à 3 types d'attentes : le contrôle du passé, le choix prospectif, et la définition du prix de vente.

Dans le premier cas, il s'agit de mesurer au cours du temps une grandeur qui sera significative des différences pertinentes relativement à ce qui doit être géré. En revanche,

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

dans ce cas, la valeur absolue du coût n'est pas importante, seuls comptent les différentiels.

Si le coût est un critère de choix, l'observateur va influer fortement sur la valeur de ce coût : en effet, il s'agit ici de décider du coût d'une décision par rapport à une référence, et celle-ci dépend largement de l'observateur. S'il s'agit de savoir quelle est la bonne décision à prendre, entre entretenir le matériel ou risquer une panne, la justesse du calcul du coût est importante puisque les deux évènements seront comparés mais possiblement évalués par deux personnes dans des positions différentes. Il est aussi nécessaire de prendre en compte dans l'évaluation de chaque scénario toutes les implications pour l'entreprise.

Enfin, le coût peut aussi être un critère de fixation du "juste prix" de vente. La marge est un intermédiaire, et une juste évaluation du coût permet de montrer une marge exacte. il est ici question de justesse de cette évaluation, de sensibilité par rapport aux variations d'inducteurs et de justice : le travail du vendeur doit être rémunéré, mais ce dernier ne devrait pas profiter de l'ignorance ou de la faiblesse de l'acheteur pour augmenter sa marge. La définition d'un coût complet est d'ailleurs indispensable pour la fixation d'un prix lorsqu'il n'y a pas de référence possible à un marché.

Il est important de choisir convenablement la manière de calculer le coût : c'est celle-ci qui va permettre d'assurer la qualité d'un prix. Si c'est un critère de contrôle, il est important de bien le calibrer et de l'utiliser avec prudence : la personne contrôlée déduit logiquement des critères de choix pour elle-même à partir des critères du contrôle dont elle fait l'objet. En effet, même s'il ne conduit pas à des choix optimaux, "*le comportement des gestionnaires est localement rationnel*" (Riveline, 1991).

3.3. Application au cas de l'eau potable

Il est ici question d'évaluer les coûts des entreprises et éventuellement de la collectivité pour l'exploitation du service de l'eau.

Les objectifs de cette mesure de coûts peut être (1) le choix du mode de gestion, pour savoir qui de l'entreprise ou de la collectivité aboutira au prix le moins élevé, (2) le choix de l'entreprise et la détermination de son prix, ou (3) le contrôle de la prestation déléguée.

3.3.1. Le choix du mode de gestion

S'il est de mise de comparer différents modes de gestion, alors le procédé de calcul des charges prévisionnelles fait en sorte que la comparaison est difficile : il est nécessaire de poser des hypothèses ou de prendre en compte de manière précise de nombreux points.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Si, par exemple, la question est de calculer l'intérêt de déléguer le renouvellement de certaines infrastructures (Fauquert, 2003, 2005), il faudra clarifier les points suivants :

- Les différents coûts d'achat et de pose des matériels renouvelés, ainsi que ceux d'entretien et de réparation et leur évolution dans le temps, selon que la collectivité ou l'entreprise en est responsable
- Le comportement de l'entreprise : les critères de décision du renouvellement, la relation avec des objectifs de performance (taux annuel de renouvellement de réseau, rendement, taux d'interruptions de service…) et la probabilité d'application par la collectivité des pénalités qui y sont liées
- L'état initial des infrastructures
- La durée du contrat, qui impacte sur le comportement de l'opérateur (optimisation sur une durée finie)
- La probabilité (et l'intérêt) pour l'opérateur d'être reconduit pour le contrat suivant
- Les taux d'actualisation de la collectivité et de l'entreprise
- Le risque pris par chacune des parties prenantes, et leur aversion à celui-ci
- Les clauses contractuelles relatives au renouvellement, pour la situation de la délégation (renouvellement programmé ou non ou encore compte de renouvellement)

Des différences en termes de calculs de coûts sont aujourd'hui pointées du doigt par les entreprises, afin de montrer que la délégation n'a rien à voir avec la régie : les prestations fournies sont différentes, les charges supportées ne sont pas identiques (impôts, personnel…)[76]. Effectivement, si le critère est le coût, la comparaison est difficile entre la régie et la délégation. Mais c'est ici du prix qu'il est question, pour la délégation, comparé au coût réel de la prestation assurée en propre par la collectivité. La décision ne se pose pas dans les mêmes termes qu'un entrepreneur qui aurait le choix entre deux procédés de fabrication ayant deux coûts et deux outputs différents. C'est le choix entre externaliser à un certain prix, ou le conserver en propre à un certain prix.

[76] Voir Babusiaux C. et Lucas de Leyssac C. (2005). Régie, marché, contrat de partenariat, délégation - Quelle Compétition pour l'amélioration du service public ? - Comparabilité, transparence, réversibilité. Rapport du groupe de travail de l'IGD sur l'harmonisation des conditions de concurrence entre modes de gestion.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Etant donné qu'il existe une irréversibilité du choix de la délégation, le "coût de la décision de déléguer" pourrait prendre en compte, outre la différence entre le prix du service délégué et le coût du service en régie, les coûts liés à la remise en place d'une régie, et ceux liés à l'organisation de la concurrence. Les pertes d'information et de compétence pourraient être prises en compte dans le calcul de la différence de coût. Selon la situation de la collectivité, les coûts ne seraient pas identiques : une collectivité en régie va inclure ces charges liées au retour en régie dans le coût de la délégation, alors qu'une collectivité en délégation les affectera au compte de la régie.

3.3.2. Le coût du service délégué

Il est très difficile de parler du coût du service délégué pour la collectivité. Ce coût fait-il référence à une situation de régie ? Fait-il référence à la situation dans laquelle personne n'assurerait le service ?

En admettant l'une des deux solutions, ce coût est aussi différent selon qu'on se place du point de vue de l'abonné, de la collectivité ou du délégataire, ou encore de l'élu. Le coût pour l'usager correspond à sa facture, incluant les décisions de la collectivité (part collectivité), les éléments de contrat et ceux qui ont été décidés extérieurement (TVA, redevances). Le coût pour l'élu peut être négatif (il tirerait bénéfice de la délégation) : il perdrait ainsi moins de temps avec le service d'eau potable, en comparaison avec la régie. Celui de la collectivité peut aussi être négatif si elle a accès à des solutions dont elle ne disposerait pas en régie.

Enfin, en supposant tous ces problèmes résolus, que nous ne parlions que du point de vue de la collectivité, par exemple, relativement à la situation historique du service, le coût serait encore tributaire de ventilations conventionnelles : ventilations dans l'espace entre les différents centres de décision, du côté de l'entreprise, ventilations dans le temps pour les amortissements effectués par la collectivité, pour les financements ou pour les renouvellements à la charge de l'entreprise.

a) La répartition dans le temps de biens durables

La collectivité et l'entreprise ne se placent pas nécessairement sur le même horizon temporel. Si la collectivité peut avoir un horizon infini, en ce qui concerne la gestion de son patrimoine, ou encore l'horizon de la prochaine élection, alors que l'opérateur partenaire va lui régler sa perspective sur la fin du contrat, voire sur une date plus lointaine s'il est certain d'être reconduit à l'échéance du premier contrat.

La question du temps se pose pour l'amortissement des biens durables et leur responsabilité. En effet, les consignes comptables concernant la durée de vie des

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

infrastructures laissent une large marge d'appréciation aux collectivités. Les consignes fournies par l'instruction comptable M49 sont illustrées dans le Tableau 4. La comparaison avec les données fournies par le BIPE (Tableau 5) montre la latitude laissée aux collectivités en la matière.

Infrastructure		Durée d'amortissement
Réseaux d'assainissement		50 à 60 ans
Stations d'épuration (ouvrages de génie civil) :	Ouvrages lourds (agglomérations importantes)	50 à 60 ans
	Ouvrages courants, tels que bassins de décantation, d'oxygénation, etc	25 à 30 ans
Ouvrages de génie civil pour le captage, le transport et le traitement de l'eau potable, canalisations d'adduction d'eau		30 à 40 ans
Installations de traitement de l'eau potable (sauf génie civil et régulation)		10 à 15 ans
Pompes, appareils électromécaniques, installations de chauffage (y compris chaudières), installations de ventilation		10 à 15 ans
Organes de régulation (électronique, capteurs, etc)		4 à 8 ans
Bâtiments durables (en fonction du type de construction)		30 à 100 ans
Bâtiments légers, abris		10 à 15 ans
Agencements et aménagements de bâtiments, installations électriques et téléphoniques		15 à 20 ans
Mobilier de bureau		10 à 15 ans
Appareils de laboratoires, matériel de bureau (sauf informatique), outillages		5 à 10 ans
Matériel informatique		2 à 5 ans
Engins de travaux publics, véhicules		4 à 8 ans

Tableau 4 - Valeurs indicatives de la durée de vie des équipements selon l'arrêté du 12 août 1991

Type d'équipement	Durée de vie (ans)
Compteurs	12
Equipements de mesure	10 à 20
Pompes	10 à 25
Equipements électriques	15 à 25
Traitement des boues	15 à 30
Equipement de production 'AEP et assainissement	10 à 30
Tuyauterie, robinetterie	30 à 40
Regards et branchements	50
Réseau enterré assainissement, déversoirs d'orage, bâtiments	60
Réseau enterré AEP, Réservoirs, captages	80

Tableau 5 - Durée de vie des équipements d'après le BIPE (Leflaive, Ibid., 2001)

Si l'objectif est d'aboutir à un juste prix, un échéancier de travaux (supposant engagement de les effectuer) et un lissage de leur montant total sur la durée du contrat (accompagné

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

éventuellement de frais financiers) peut suffire à une estimation du coût complet du renouvellement. C'est généralement le cas puisque les exigences du dossier de consultation incluent très souvent un plan prévisionnel de renouvellement à compléter par l'offreur.

b) La répartition dans l'espace de charges indirectes

Les conventions de répartition dans l'espace sont nombreuses. Le service, qu'il soit en régie ou en délégation, peut faire appel à des moyens mis en commun avec d'autres activités ou services. En effet, le service d'eau de la collectivité pourra mettre son personnel à disposition d'une entité voisine (commune, collectivité voisine) contre une rémunération forfaitaire. Les ventes (et achats) d'eau à l'extérieur impliquent aussi des ventilations spatiales : comment facturer de l'eau produite et transportée mais non distribuée à une collectivité voisine ? Il s'agit ici d'estimer un coût par activité, dépendant de l'unité d'œuvre du volume, et ne prenant pas en compte la distribution d'eau potable ni le service clientèle. Ainsi, on aura une certaine ventilation spatiale. De même, lorsqu'il s'agit de répartir les charges liées aux pertes du réseau, ainsi que le coût du stock, une ventilation spatiale est à effectuer.

En délégation, l'organisation de l'entreprise joue sur la manière dont les coûts sont ventilés. La clé de répartition pour un calcul du coût complet est la Valeur Ajoutée. Sont ainsi répartis les frais de siège, frais généraux, d'administration, de recherche et développement... Aucune comptabilité par activité, pour les coûts réels (CRF), n'est finalement exposée. Les zones occupées par les entreprises et l'obtention ou non de contrats voisins modifieront les coûts supportés par l'entreprise, ce qui est difficilement prévisible lors de l'élaboration du CEP. Le fait que l'opérateur soit sortant ou non n'implique pas non plus les mêmes coûts : la mise en place d'une exploitation reste plus complexe que la poursuite d'une exploitation existante.

c) La non-affectation des ressources aux emplois

Les ressources financières ne sont pas affectées à des dépenses particulières. Ainsi, le coût associé à chaque choix de dépense et au financement associé dépendent d'autres choix de dépenses. Riveline illustre ceci par la parabole du manteau de vison et de la voiture. Ces deux achats ont le même prix. Si l'acheteur dispose d'un financement propre pour le manteau de vison, et d'un crédit pour la voiture, le coût de la voiture, intégrant le coût du financement par crédit, sera supérieur au coût d'achat du manteau de vison. Pourtant, si l'acheteur avait décidé de ne pas acheter le manteau de vison, le coût de la voiture aurait été réduit. Le coût du crédit peut aussi être réparti sur les deux acquisitions.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Ainsi, le coût d'achat de la voiture dépend d'autres décisions d'achat. Le coût peut être modifié par des conventions d'affectation de ressources aux emplois.

Ceci s'applique aux services d'eau potable. En effet, l'agrégation des trésoreries dégagées par tous les services gérés par un exploitant peut être placée et générer de nouvelles ressources. Ces ressources pourraient par exemple permettre de réduire le coût de l'accès aux capitaux des exploitants. Selon la source des financements (emprunt bancaire, capitaux propres…), les coûts d'accès aux financements des opérateurs vont varier. Ce coût de financement d'une infrastructure sur un service dépend ainsi des décisions prises sur d'autres services.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

4. Conclusion

Le coût est une mesure très ambiguë, à moins d'y apporter des précisions quant au mode de calcul conventionnel, au point de vue duquel on se place et aux scénarios que l'on compare. Ainsi, un compte d'exploitation prévisionnel est une prévision des charges, qui, selon sa forme, pourra correspondre à une comptabilité par activité (les inducteurs de coût n'étant généralement pas explicites) ou à un compte de résultat prévisionnel. Il correspond à la présentation par l'exploitant du coût que supporterait la collectivité si elle avait à faire les prestations de l'exploitant avec des moyens similaires, ou encore à celui que l'entreprise peut prévoir de supporter. L'objectif de ce calcul de coût reste de justifier un prix et de jalonner les révisions éventuelles du prix en cours de contrat.

Le compte-rendu financier correspond à une évaluation du coût complet constaté pour l'exploitant, et renvoie quant à lui à des hypothèses de ventilation dans l'espace qui restent contestables (Guérin-Schneider et Nakhla, 2000) : la répartition des charges indirectes à la valeur ajoutée du contrat est un mode de calcul des coûts, interne à l'entreprise. Les coûts présentés par l'opérateur sont évalués du point de vue de l'entreprise et de son organisation interne, et composent un compte de résultat. Mais ce n'est pas l'information pertinente pour les collectivités ; il est plus intéressant de savoir quels moyens sont effectivement mis à disposition du service, et quelle a été la réalisation du coût en comparaison avec sa prévision, afin de pouvoir évaluer et réguler le prix du service lors de la négociation suivante. La clé de répartition implique une présentation des coûts qui n'a pas de rapport avec les attentes des collectivités. Plus le contrat dégagera de marge (relativement aux coûts directs), plus les coûts indirects affectés au service seront élevés. Pourtant, dans ce cas, de plus faibles coûts directs (relativement à la taille du service) devraient être corrélés à une contribution plus faible des moyens mutualisés (encadrement, recherche et développement, engins, stock de pièces…) à l'exploitation du service.

Une approche du coût par activités n'est effectuée que lors d'une reconstitution. Les inducteurs de coût associés correspondent au patrimoine, à la consommation, à la structure de la population. Les différences d'approche comptable peuvent masquer des différences d'objectifs : le CEP doit justifier le prix, alors que le CRF peut à la fois avoir à préparer la négociation suivante et proposer une justification de la prestation effectuée, c'est à dire un double rôle, à la fois stratégique et axé sur le contrôle. Le scénario de référence n'est pas toujours bien défini : le coût de la délégation correspond à la décision de déléguer, ce qui a peu de rapport avec le prix du service.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Dans cette première partie, au terme du quatrième chapitre, nous avons à notre disposition une description du contexte de la prise de décision de l'élu. Nous avons aussi explicité et justifié le mode de décision actuel ; enfin, nous avons soulevé des questions pertinentes pour l'analyse des déterminants des services d'eau potable. En effet, celui-ci peut être contingent à de nombreuses variables contextuelles. L'organisation du service peut influer sur le prix. En effet, nous avons vu que les collectivités disposent de périmètres distincts, d'organisations distinctes (intercommunalité et mode de gestion). Ses composantes techniques (densité de population, ressource, patrimoine…) varient fortement, ce qui influe à la fois sur les coûts fixes, mais aussi sur les coûts variables. Nous avons aussi privilégié une définition du prix du service délégué : il correspond à la recette annuelle de l'opérateur, sur la durée du contrat, et ramenée au volume vendu. Le service associé est défini par un contrat d'objectifs, pilotant la relation entre la collectivité et l'exploitant.

La régulation des services français est basée sur le principe de la concurrence *pour* le marché (telle que H. Demsetz l'a définie), ce qui laisse supposer qu'il peut exister une concurrence pure et parfaite pour le marché des services en délégation. Ainsi, pour une infinité d'offreurs, le prix du service serait aussi proche que possible des coûts prévisionnels, à niveau de prestation défini. Mais le processus de mise aux enchères n'est pas classique, puisqu'il inclut une grande partie d'adaptation des offres par négociation : la qualité de la prestation et son prix sont co-définis par le maître d'ouvrage et l'opérateur. Cette négociation pourrait permettre une grande flexibilité et une réduction des problèmes d'opportunisme, courants dans des relations bilatérales notamment lorsque des actifs spécifiques sont impliqués. Plutôt qu'une concurrence pour le marché, la procédure de DSP semble faire référence à une situation de monopole bilatéral (ou de monopsone contrarié en cas d'une concurrence pour le marché local). Ainsi, le prix pourrait être défini relativement à son acceptabilité par chacune des deux parties en présence lors de la négociation. La situation de référence étant souvent l'histoire du service, le tarif du contrat antérieur peut donc avoir des répercussions sur celui fixé dans le nouveau contrat, sans compter les héritages de l'exploitation et des investissements effectués dans le passé.

La manière de ventiler les charges du service dans le temps (amortissement) ou dans l'espace (clé de répartition à la valeur ajoutée) influe sur la valeur de ce coût. De la même manière, la répartition de la recette nécessaire à la couverture des coûts prévisionnels par la collectivité et son opérateur font en sorte que le tarif diffère et donc que la facture pour un même volume consommé n'a pas nécessairement la même valeur sur deux services identiques.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Ainsi, les déterminants du prix de l'eau en délégation sont potentiellement très nombreux, et de nature variée : technique, historique, économique, relative à la régulation, à la compétition, aux asymétries de pouvoir ou d'enjeu ou encore aux compétences dont dispose la collectivité. Le prochain chapitre nous permet de visiter la bibliographie existante sur ce thème, et de faire un bilan sur les études qui ont éclairé ces questions.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Chapitre 5 Les premières pistes sur les déterminants du prix de l'eau

Le prix des services d'eau potable paraît en définitive contingent à de nombreux facteurs : depuis la gouvernance, la régulation du service par la collectivité et les opportunismes de l'opérateur jusqu'au patrimoine de la collectivité, en passant par le niveau de service défini par le contrat, les déterminants du prix des services d'eau peuvent être très variés. Ainsi, puisque chaque prix correspond à un bien et à un service différent, il est difficile de parler d'un prix sur le marché des services délégués. Il est préférable, dans cette mesure, d'associer le prix à un contexte local, défini par une technicité, un niveau de concurrence, et différents intérêts.

Après l'identification des différents facteurs potentiellement déterminants du prix, nous abordons dans ce chapitre les réponses apportées par différentes études à notre problématique. Les déterminants relevant du contexte technique du service ont déjà fait l'objet d'estimations ; ces études considèrent avant tout le coût d'un service d'eau potable, et font peu état du prix. En revanche, des études plus complètes ont permis d'identifier des déterminants économiques, qui, couplés à des facteurs techniques, ont permis d'obtenir une explication générale du prix des services très efficace. Nous en verrons aussi les limites.

Enfin, des travaux en sciences de gestion ont permis de montrer les impacts que pouvaient avoir certains dispositifs sur le prix des services d'eau.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

1. L'influence des variables techniques

1.1. Les coûts du service

1.1.1. Le recouvrement des coûts

Un cabinet de conseil a fourni au ministère de l'écologie et du développement durable une étude sur les coûts d'exploitation et d'investissement des services d'eau potable français (Ernst & Young, 2004), ainsi que sur leur recouvrement. Sur la base des comptes rassemblés par la Direction Générale de la Comptabilité Publique (pour ce qui concerne les collectivités) et des enquêtes sectorielles de l'INSEE et du SESSI (activité des 12 plus grandes entreprises du secteur de l'eau, regroupant 82% du chiffre d'affaires des services d'eau), le bureau de conseil a pu consolider les comptes des entreprises (Tableau 6) et des collectivités (Tableau 7).

Charges (M€)		**Produits (M€)**	
Exploitation	4812	Eau et assainissement	4120
Investissement	476	Etudes, travaux et autres	1167
Chiffre d'affaires (hors recettes pour compte de tiers) : **5288**			

Tableau 6 - Extrapolation de l'enquête Ernst & Young sur la France entière

Dépenses (M€)	Exploitation	1800 (dont 450 subventionnés)
	Frais financiers	550
	Investissement	3750 (dont 1100 subventionnés)
Recettes de la facturation (M€)		3950

Tableau 7 - Bilan des comptes des collectivités

Les dépenses d'exploitation seraient couvertes à environ 140%, dégageant des financements pour les investissements. En outre, cette étude, sur la base du descriptif des infrastructures des services, a évalué une consommation de capital fixe (un équivalent d'amortissement) sur l'ensemble du territoire. La fourchette fournie se situe entre 2100 et 4600 M€/an pour les services d'eau. Le rapport d'étude explique que les investissements sont couverts à hauteur de 90% par la capacité d'autofinancement des services, le reste devant être assuré par l'emprunt ; les dépenses de renouvellement ne sont pourtant pas à la hauteur des nécessités évaluées. Globalement, les coûts sont couverts par les recettes des services.

1.1.2. Etudes économétriques

Des travaux récents (Bouscasse, Destandau *et al.*, 2006) ont estimé une fonction de coût des services d'eau potable américains, sur lesquels les auteurs disposaient de données sur les coûts. Plusieurs modèles (de forme *translog*) ont été mobilisés : une estimation

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

des fonctions de coût variable des services, ainsi que des frontières de coût stochastiques. Les termes de premier ordre les plus significatifs, dans les 2 modèles, sont le volume distribué, les prix des facteurs de production, le nombre de branchements, le volume stocké, la longueur du réseau, les pertes et la proportion d'eau d'origine souterraine dans la production. La gestion publique fait progresser les coûts, dans ce cas, ce qui est tempéré par le croisement avec le nombre de plaintes des abonnés.

Un article (Garcia et Reynaud, 2004) présente l'estimation d'une fonction de coût à partir des comptes-rendus financiers des entreprises. Cette fonction de coût prend en compte trois facteurs de production : l'énergie, le travail et les autres dépenses. Il prend encore en compte différents facteurs[77] permettant de tenir compte du contexte local. Cet article est le prolongement d'une thèse (Garcia, 2001) estimant notamment le modèle de coût, les substituabilités des différents facteurs de production, des élasticités et des rendements d'échelle. Dans un autre article (Boyer*, Ibid.*, 2006), les auteurs nous expliquent que la "*forme fonctionnelle translog est la meilleure représentation possible de la technologie [des services d'eau]*". Il met en évidence des rendements de densité de production croissants (les réseaux ont la capacité de fournir plus de production aux mêmes abonnés), plus en gestion directe qu'en gestion déléguée, des rendements de densité d'usagers quasiment constants, et des rendements d'échelle décroissants. Un article économétrique (Garcia et Thomas, 2001) met enfin en évidence le compromis économique effectué entre les pertes du réseau et la production supplémentaire d'eau potable.

1.2. La qualité du service

Une thèse de Sciences et Techniques de l'Environnement (Boistard, 1993) a permis d'identifier, sur un panel de 500 collectivités représentatives du paysage Français, certains déterminants du prix. Ce travail s'est articulé autour de la qualité de l'eau distribuée : celle-ci est corrélée à différentes caractéristiques des services, comme la taille des collectivité et la structure de l'habitat, le mode de gestion et le type de traitement de l'eau. L'élasticité-prix de la demande en eau a fait l'objet d'une attention particulière. Celle-ci est relativement proche de 0 (-0,2), c'est-à-dire que l'augmentation du prix ne fait quasiment pas baisser la consommation d'eau. Ce phénomène n'est pas surprenant pour un bien de première nécessité non substituable.

[77] Le coût augmente notamment avec le volume distribué et le nombre d'usagers. Il se réduit lorsque le rendement du réseau ou sa longueur augmentent.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

L'auteur a analysé, sur la base de comparaison de moyennes, des relations entre la qualité de service à l'usager et le prix. Les tests ont concerné la qualité de l'eau, selon plusieurs paramètres, la fiabilité de la distribution, la tarification, et des éléments perçus par les usagers. La seule relation claire a été trouvée entre la qualité bactériologique de l'eau (analyses DDASS) et le prix du service : en effet, les améliorations de qualité de l'eau dans ce type de paramètre sont très liées à des augmentations de prix. Mais, devant les surcoûts limités liés à l'amélioration et au suivi du traitement, la relation avancée ne peut provenir des coûts. L'auteur explique que les services où l'eau potable est de mauvaise qualité ont probablement fait l'objet d'un mauvais suivi, faisant en sorte que les coûts du service sont mal connus. La maintenance des infrastructures ainsi que l'investissement devraient être réduits pour ces services. Ainsi, seuls les services bien gérés, répercutant au plus juste des coûts du service bien identifiés sur les prix, ont une bonne qualité de l'eau, en termes bactériologiques, d'après ces travaux.

Il définit encore les obstacles à l'établissement d'une relation entre le prix et la qualité. En effet, cette relation statistique est la résultante de la relation qualité-coût et de la relation coût-prix. Et la complexité des impacts sur le prix est illustrée par un graphique (p 284), parmi lesquels les coûts, eux-mêmes impactés par des paramètres tels que des conditions externes, le mode de gestion, l'histoire, le pouvoir politique, l'efficacité ou la qualité du service. Les obstacles à des relations statistiques sont ainsi nombreux (situation locale, mode de gestion, efficacité, histoire, tarif…), d'autant plus que les collectivités n'étaient pas contraintes de bien séparer les budgets des services du budget général.

Ces travaux pionniers en la matière permettent d'affirmer qu'il n'est pas possible, pour une étude de corrélations entre le prix de l'eau et ses déterminants, de faire abstraction des mécanismes de sa formation, et que les coûts et les prix sont bien deux éléments distincts. La qualité du service fait partie des déterminants du prix, mais, d'après ces travaux, ses effets semblent réduits par rapport à des variables décrivant la gestion du service.

Le BIPE a effectué une étude sur les prix de l'eau (Leflaive*, Ibid.*, 2001). Elle met particulièrement l'accent sur les questions d'inégalités de contexte technique entre les territoires : la ressource (quantité et qualité), le dénivelé, et l'histoire du service du fait d'une gestion de long terme. Les risques d'exploitation prennent en compte, d'après les auteurs, la qualité de la ressource, le volume constituant l'assiette de la facturation, le financement et la réalisation d'ouvrages, les erreurs d'évaluation des coûts, ainsi que les impayés. Ces risques sont partagés par la collectivité et l'opérateur. Cette étude décrit

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

aussi le mode de régulation français, ainsi que la structure des prix, en les comparant à d'autres pays européens.

Un article (Huet et Saussier, 2003) appliquant la théorie de coûts de transaction aux services d'eau potable Français, montre les impacts des modes d'organisation et de contrat sur plusieurs paramètres de qualité du service. Sur la base de comparaisons de moyennes sur 5 000 communes, issues des données 1998 de la base IFEN et de la base de la Direction Générale de la Santé, l'auteur aboutit à plusieurs conclusions, convergeant vers le fait que le mode d'organisation influe sur les caractéristiques de qualité du service :

- Les interruptions de services sont plus fréquentes en régie et en concession, l'affermage et les modes de gestion intermédiaires permettant une meilleure qualité de service.
- Les différents types de traitement[78] et le mode d'organisation influent sur le prix des services : les modes de gestion intermédiaires impliquent un prix plus élevé, ce qui est corrélé avec une prédominance des traitements complexes (A2 et A3). Les contrats d'affermage sont liés à un traitement de type A1 majoritaire, comme les services en gestion directe. Ces derniers sont pourtant moins chers. La complexité de traitement est assimilée à la hauteur des investissements spécifiques.

Certains auteurs (Bouscasse*, Ibid.*, 2006) montrent que les opérateurs publics semblent moins efficaces en termes de coût, mais ces observations sont tempérées par la prise en compte de la qualité du service fourni (représentée par le nombre de plaintes). D'autres (Ménard et Saussier, 2003) montrent que la performance des services, approchée par la qualité de l'eau distribuée, est moins bonne en régie qu'en délégation. En revanche, lorsque les auteurs prennent en compte l'effet de sélection du mode de gestion (un traitement complexe influant sur le choix de la délégation), les régies ont un avantage sur la délégation.

Ainsi, les valeurs représentatives de la qualité de service semblent être difficilement liées au prix, et le mode de gestion paraît lié à cette qualité. Les risques liés à l'exploitation du service sont réels et peuvent expliquer en partie les différences entre le prix (qui correspond à une prévision) et la qualité réalisée du service. Si les études "grand public" montrent généralement un prix plus élevé en délégation qu'en régie, ceci peut être modéré par le fait que le choix du mode de gestion semble lié aux caractéristiques techniques. Pour caractériser le coût du service, il semble donc pertinent de prendre en

[78] voir annexe 2. pour la définition des types de traitement

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

compte à la fois la technicité et le mode de gestion. La variable "mode de gestion" pourra ainsi notamment capter les effets du partage du risque.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

2. Le prix et le mode de gestion

La variabilité du prix a fait l'objet d'une étude (Saussier*, Ibid.*, 2004) permettant de la mettre en relation avec différentes caractéristiques : les modes de gestion, l'origine, la qualité et la quantité de la ressource en eau, la topographie du service, la consommation moyenne d'un abonné, la concentration de l'habitat, le fait que la région soit touristique ou non, et finalement la population (voir encadré 4).

En revanche, les différents modes de gestion incluent des prestations différentes, et n'ont pas la même structure de coût. Ainsi, il est difficile de conclure sur l'efficacité relative des différents modes de gestion.

Encadré 4 - L'impact du mode de gestion (Saussier, Ménard *et al.*, 2004)

Le coefficient d'ajustement de la régression (R^2 ajusté) est de *0,46*, ce qui montre une relation de bonne qualité. La modélisation linéaire du prix (prix pour 120 m^3 consommés, uniquement la part "eau potable") montre des influences fortes et significatives, toutes choses égales par ailleurs :

- Par rapport à une situation où le seul traitement de potabilisation est une désinfection, le type de traitement A2 semble augmenter le prix (environ +0,07€/m^3), comme les traitements de type mixte avec A3 ou A3 uniquement (moins significatif ; resp. environ +0,08 et +0,06€/m^3)
- Une origine de l'eau souterraine réduit le prix (environ -0,11€/m^3)
- Le renouvellement de canalisations augmente le prix (environ + 0,08 €cents/m^3/km)
- L'interconnexion du réseau avec des collectivités voisines augmente le prix (environ + 0,03€/m^3)
- L'organisation en intercommunalité a une influence non négligeable et très significative (+ 0,18 €/m^3)
- Une augmentation de la consommation individuelle réduit très significativement le prix de la facture 120 m^3; l'importation d'eau en gros réduit aussi la facture.
- Il est à noter que la topographie du réseau (représentée par le nombre de stations de reprises) n'influe pas significativement sur le prix, comme les volumes perdus et la longueur du réseau.

Tous les modes de gestion ont un impact positif très significatif sur le prix, relativement à la régie. En prenant en compte l'endogénéité du choix du mode de gestion, l'affermage induit une hausse de 10€ de la facture (soit + 0,08 €/m^3 ou 7% de la facture moyenne). Le choix du mode de gestion n'est pas déconnecté des paramètres de complexité technique par exemple : selon les conclusions des auteurs, la régie serait préférée dans les cas où les traitements sont complexes mais où la population à desservir est importante, et où les traitements sont simples avec une population faible.

A partir des données de l'IFEN-Scees sur l'année 1998, l'INRA a réalisé un document (Carpentier*, Ibid.*, 2005) permettant de mettre en avant à la fois l'influence des éléments de contexte technique, des modes de gestion, en incluant l'endogénéité du choix de ce dernier, et l'organisation des services. Les estimations économétriques portent à la fois sur le choix du mode de gestion et sur le prix des services (Encadré 5), en prenant en

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Encadré 5 - Principaux résultats de l'étude de l'INRA - LERNA (Carpentier, Nauges *et al.*, 2005)

- Influences sur le choix de la délégation

Paramètre	*Influence sur le choix de la délégation*
Contexte	
Classement en Zone vulnérable	+
Captages non protégés	+
Traitement élaboré (A2)	+
Aucun traitement	-
Commune littorale lacustre	-
Commune littorale Adour-Garonne ou Rhône-Méditerranée-Corse	+
Part de résidences secondaires	+
Population en 1990 (log)	-
Groupement intercommunal	+
Revenu par habitant (1998)	+
Organisation de la production et de la distribution : facteurs techniques	
Nombre d'interconnexions	+
Nombre de stations de surpression/km	+
Nombre de réservoirs/abonné	-
Part du Volume distribué aux abonnés domestiques	+
Volume importé/Volume distribué	+
Longueur du réseau	NS
Longueur du réseau renouvelé	-
Longueur des extensions de réseau	-
Volume vendu par abonné domestique	-

- Influences sur le prix

Paramètre	*Influence sur le Prix*
Contexte	
Prélèvement d'eau superficielle	+
Captages non protégés	-
Traitement élaboré (A2)	+
Aucun traitement	-
Commune touristique	+
Population en 1990 (log)	NS
Groupement intercommunal	+
Organisation de la production et de la distribution : facteurs techniques	
Nombre d'interconnexions	+
Nombre de réservoirs/abonné	-
Part du Volume distribué aux abonnés domestiques	+
Volume importé/Volume distribué	+
Longueur du réseau	NS
Longueur du réseau/abonné	+
Programme de renouvellement prévu	+
Volume vendu par abonné domestique	-
Mode de gestion	
Délégation	+

Des influences supplémentaires de la concentration géographique des régies ont été mises en évidence : l'absence de concurrence par les régies semble augmenter le prix.

Le tableau ci-dessous présente les différences de prix selon les modes d'organisation, prenant en compte la variété des contextes (exprimée au travers des variables du tableau ci-dessus).

	< 10 000 hab.	> 10 000 hab
Effet moyen "délégation"	+13,8%	+5,2% (NS)
Pour les services délégués, impact de la gestion publique	- 5,8% (NS)	+0,5% (NS)

NS = Non significatif

compte cet effet de sélection endogène. Les communes de plus de 10 000 habitants présentent des résultats analogues aux petites, mais de manière moins tranchée.

Une étude économétrique similaire (Bouba-Olga, Chauchefoin *et al.*, 2006) explique que le choix de l'affermage serait plus fréquent notamment dans le cas d'une intercommunalité, d'un traitement complexe, d'une forte densité de réseau et du caractère touristique de la collectivité.

Selon M. Boyer, (2006), l'efficacité technique (selon le terme économétrique) des services en régie n'est pas significativement différente de celle des services en délégation. Les services les plus efficaces et les moins efficaces sont en régie, dans cet échantillon. Selon la même source, le choix de la délégation est très bien

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

expliqué par 7 variables[79]. Des caractéristiques impactent fortement les prix en délégation alors qu'elles n'ont pas d'impact sur les prix de la régie. Les auteurs expliquent que l'amélioration de la qualité de service (une augmentation du rendement du réseau) implique une baisse de prix en délégation, ce qui n'est pas observé en régie.

En revanche, la comparaison des deux modes de gestion principaux en France (à savoir la régie et la délégation) est soumise à de nombreuses restrictions (Babusiaux*, Ibid.*, 2005). Dans cette mesure, la validité des études économétriques est contestée, et, en toute rigueur, "(…) *seule une analyse, au cas par cas, peut apporter une réponse éclairée à la comparaison des prix*" (Mahevas, 2003a). De plus, il est difficilement concevable qu'un choix économique soit fait entre le prix estimé de la régie et celui de la délégation sans qu'une procédure Sapin ait été tentée : c'est uniquement à l'issue de cette procédure que les prix sont définis, en délégation. La collectivité n'est donc à même de comparer son estimation de la régie aux prix atteints par les opérateurs qu'au terme de la procédure. Le choix ne se place pas nécessairement sur le terrain économique, mais peut-être plus sur celui de la sécurité et de la garantie de compétence.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

[79] consommation NS (Non significatif), rendement NS, nombre d'abonnés par km de réseau NS, intercommunalité -, capacités de production/volume distribué -, capacités de stockage/volume distribué -, capacités de pompage/volume distribué +

3. Les outils de gestion et la négociation

3.1. Le prix et l'histoire du service

Des travaux récents (Canneva*, Ibid.*, 2004) permettent d'avancer que la négociation et les outils sur lesquels elle se base jouent un grand rôle dans le niveau de prix atteint au terme de la procédure de délégation. En effet, une régression statistique claire (R^2=0,403) met en lumière le fait que l'évolution de la recette prévisionnelle liée à un contrat nouvellement négocié (relativement à la recette historique) est généralement dépendante de la marge brute exposée dans le dernier compte-rendu financier. Avec une significativité au seuil de 1% pour les deux paramètres, la relation est la suivante : $dR = -0{,}156 - 0{,}530 \cdot M_{n-1}$. De plus, le souci de justification du prix à partir d'une évaluation des coûts est clair : les mêmes auteurs montrent qu'il est possible d'affiner cette relation en prenant en compte les variations de dépenses induites par la renégociation. Des modifications de cette variable impliquent des variations du prix dans le même sens. Ainsi, la définition de la recette prévisionnelle est soumise à un fort ancrage historique, et le prix est justifié par les dépenses prévisionnelles, c'est-à-dire une estimation du coût. Les CRF présentant majoritairement un déficit en fin de contrat et les dépenses variant à la baisse, il est possible d'expliquer le résultat des régressions par le fait que le déficit présenté du contrat antérieur implique une hausse du prix, ce qui est tempéré par la justification du prix par le coût. La même étude montre en outre que la zone géographique, la société mère de l'exploitant ou le niveau de concurrence ont un impact significatif sur le prix.

Ainsi, le CRF est à la fois un outil de suivi des comptes de l'exploitation et une base de négociation pour le contrat suivant. Cet outil étant réalisé par les opérateurs, il est légitime de se demander dans quelle mesure la ventilation des dépenses présentée influe sur la décision de la collectivité et s'il ne constitue pas un frein à une juste définition du prix.

3.2. La vie du contrat : le prix et le suivi du service

D'autres travaux (Bonnet-Beaugrand et Llorente, 2003) ont étudié le suivi des contrats et la dérive qui peut avoir lieu suite à la signature d'avenants multiples. La question centrale de ces travaux est de savoir s'il est plus important de bien négocier initialement le contrat de délégation, ou si tout dépend de sa mise en œuvre.

L'auteur montre que, pour la majorité des contrats de l'échantillon, les avenants au contrat initial sont espacés de moins de 3 ans, et que dans 20% des cas, le premier avenant

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

modifie en profondeur l'équilibre du contrat tel que négocié initialement. Les avenants aboutissant à une baisse de tarif sont rares.

Des audits des services ont mis en avant le fait que l'entretien et le renouvellement du patrimoine correspondaient à une partie de la marge de l'opérateur : le montant dédié à ces opérations évolue à l'inverse du résultat estimé de l'exploitant. D'autre part, les résultats estimés des opérateurs sont plus élevés lorsqu'il y a peu d'avenants et les évolutions dues à la formule d'indexation ne suffisent pas à expliquer les résultats financiers.

"Toutes les évolutions du contrat ne sont pas synonymes de dérive", mais, sur un échantillon de 28 collectivités, une typologie a pu être élaborée distinguant différents types de relations contractuelles :

- L'abandon concerne les collectivités ne suivant pas leur service, avec un rapport qualité-prix très réduit, peu d'avenants mais des hausses très fortes de tarif et peu d'avenants
- La rupture, qui correspond à une prise de conscience et à une réaction de la collectivité à la situation d'abandon
- Le rattrappage délégataire, où la situation initiale est équilibrée mais où des avenants répétés amènent à des hausses de tarif et à un résultat financier relativement élevé
- Le pilotage technique, où un bon suivi permet à la collectivité un travail en commun, moyennant de nombreux avenants, et résulte en un bon entretien et un bon rapport qualité prix
- Le pilotage contractuel amène à de nombreux avenants ; il correspond au cas où la collectivité alloue des moyens importants au suivi du service. Dans ce cas, le résultat de l'opérateur est limité, le rapport qualité-prix est bon et l'entretien est moyen.

Il semble donc qu'à la fois le suivi du service évite une dérive en termes d'économie générale du contrat, mais que la négociation initiale joue un très grand rôle dans le résultat de l'exploitant. Finalement, il est possible que les deux facteurs jouent simultanément, et que le suivi par les collectivités soit étroitement lié à leur capacité initiale à négocier.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

4. Le marché de l'eau

Le fait que l'élu dispose de plusieurs alternatives à la sélection de l'opérateur sortant, lors de la procédure de délégation, devrait amener à réduire le prix du service. A notre connaissance, aucune étude n'a été encore réalisée sur l'impact de la concurrence sur le prix des services : en effet, le service fourni ne l'est pas dans des conditions uniformes, et la variété des facteurs contextuels et contractuels ne permet pas la comparaison simple des prix d'un service à l'autre. L'effet du "zonage" des entreprises délégataires influe certainement sur le prix, car la proximité d'un centre local de l'opérateur influe sur les coûts de déplacement. En revanche, les possibilités de collusion entre les différents acteurs du marché ne peut être écartée, malgré "*l'équilibre de la terreur*" entre les différentes entreprises désireuses de conserver leur pré carré. A ce sujet, l'observatoire de la Loi Sapin (Pezon*, Ibid.*, 2006a) met en évidence le fait que peu de contrats changent d'opérateur, et que parmi ceux-ci, les échanges entre les 3 majors du secteur ne sont pas les plus nombreux : ils perdent des contrats au profit des opérateurs "indépendants". En 2001, pour un peu moins d'un tiers des services, une seule offre a été reçue par la collectivité et 2,2 offres sont fournies, en moyenne, pour chaque procédure (Guérin-Schneider et Lorrain, 2003a).

Au demeurant, la concurrence lors de la mise au enchères initiale du service n'est pas nécessairement l'unique facteur de marché influant sur le prix. L'opérateur peut aussi miser sur la concurrence à venir : s'il juge que la prochaine procédure de mise en concurrence du service n'attirera pas ses concurrents, les menaces de non-reconduction que la collectivité peut exercer pour éviter une dérive des contrats ne seront pas crédibles. Ainsi, des travaux (Chong, Huet *et al.*, 2005) ont montré que la concurrence pourrait influer en ce sens. En effet, d'une part, l'opérateur sélectionné peut être affecté d'une "malédiction du gagnant" puisque le plus optimiste des candidats a le plus de chances d'être retenu. D'autre part, la rationalité des acteurs est limitée et l'environnement est incertain, ce qui laisse de la place à d'éventuels opportunismes *ex post* (renégociations en cours de contrat) ; ces derniers seront d'autant plus fréquents que le candidat aura fait une prévision optimiste. Les renégociations sont ainsi quasi-inévitables dans un contexte de contrats longs.

Les résultats de cette étude économétrique, sur 815 communes de la base IFEN - DGS montrent tout d'abord que la concentration des opérateurs (modélisée par un indice de densité de concurrents) n'influe pas significativement sur le prix du service, toutes choses égales par ailleurs. Des effets clairs et significatifs sont visibles : ceux de l'abondance et

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

de l'origine de la ressource, de la taille du réseau, du volume distribué et du type de traitement. Le croisement de la concurrence espérée et de la durée jusqu'à expiration du contrat est significative, ce qui tend à prouver que ces effets de la menace crédible de non-reconduction ont bien lieu. L'impact de la concurrence par les régies a en revanche été clairement identifié par le Laboratoire d'Economie des Ressouces Naturelles de l'INRA (Carpentier*, Ibid.*, 2005) : la forte concentration départementale de régies influe à la baisse sur le prix, toutes choses égales par ailleurs.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

5. Conclusion

A l'issue de ce chapitre, nous disposons de certains éléments de réponse relatifs aux déterminants du prix de l'eau. Il est ainsi possible de préciser les limites de notre sujet et les pistes à développer.

Les études que nous avons citées ici nous permettent de dégager des influences sur le prix des services d'eau potable. Le prix des services délégués, en moyenne, est unanimement montré comme supérieur à celui des services en gestion directe, ce qui est à relativiser par des considérations de coûts pris en compte et de prestation : les opérateurs privés peuvent proposer des prestations plus fournies, et leur qualité est aussi à mettre dans la balance. Les mécanismes de décision du prix en délégation restent très différents de ceux de la gestion directe, et posent des questions de gestion intéressantes sur l'impact du contrat, de la négociation et de la relation de mandat, ainsi que sur leur articulation. Devant ces considérations, nous nous focaliserons uniquement sur le prix des services délégués.

Les études statistiques restent difficiles à exploiter devant la diversité des contextes auxquels font face les collectivités. Il ressort de ce chapitre que le prix de l'eau est très peu lisible, au travers de différentes définitions, mais aussi de déterminants difficiles à caractériser. Ces déterminants proviennent du contexte technique, c'est-à-dire de l'état et de l'inventaire du patrimoine, mais aussi d'éléments d'organisation (intercommunalité), ou de caractéristiques de la démographie ou de la consommation. D'autres études ont mis en évidence l'ancrage historique du prix, le résultat du contrat antérieur impactant le prix nouvellement négocié. Enfin, la variété des contrats peut aussi influer sur la prestation, sur les coûts de cette dernière et par conséquent sur le prix, mais aussi sur les possibilités d'opportunisme *ex post*.

Etant donné le processus de sélection des opérateurs, la concurrence devrait aussi être prise en compte, comme l'ont montré certains articles incluant la concentration des régies dans le département du service. Ce dernier paramètre fait encore partie de la variabilité du paysage des services d'eau délégués, et il n'est pas prouvé qu'il ait une influence. L'intervention du conseiller dans la procédure n'a fait l'objet d'aucune recherche, bien qu'elle puisse être déterminante dans la réduction des asymétries d'information concernant principalement l'état du patrimoine et les coûts d'exploitation du service.

Les mécanismes de formation du prix n'ont en revanche pas été étudiés. Si certaines relations ont été clairement établies entre des caractéristiques du service et le prix, peu d'éléments nous permettent de caractériser des liens de cause à effet, et les conditions

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

dans lesquelles ces liens sont effectifs. L'avantage au sortant et ses impacts sur l'efficacité de la concurrence est un exemple des limites de l'approche statistique.

La question de l'identification des déterminants du prix des services d'eau est donc légitime, car les études sur ce sujet sont limitées par la quantité et la qualité des données disponibles. Celle des mécanismes de formation du prix l'est encore plus, puisque les modèles utilisés prennent des hypothèses très fortes concernant la forme de la relation entre les déterminants supposés du prix et celui-ci.

Une originalité de ce travail est de se focaliser sur les services délégués et uniquement sur le prix de la prestation déléguée. De plus, notre démarche consistera à faire le rapprochement entre des relations statistiques simples et des études de cas réels, ce qui n'a pour l'instant pas été réalisé. Les déterminants que nous allons essayer de mettre en évidence pourront ainsi avoir une portée générale (au travers d'études statistiques simples) et montrer de quelle manière certains contextes modulent l'impact de ces déterminants. Chaque service d'eau présente en effet son originalité, ce qu'il est impossible de révéler au travers de la statistique.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Chapitre 6 Méthodologie

Les chapitres précédents ont permis de restreindre le champ des possibles sur les déterminants du prix du service d'eau délégué : ils peuvent correspondre à plusieurs hypothèses. La première consiste à considérer un budget de l'eau, et d'expliquer le prix par des facteurs générateurs de coût, comme la taille du patrimoine ou le niveau de prestation. Une deuxième possibilité serait que le niveau de concurrence influe directement sur le prix de l'eau, les services chers seraient alors ceux pour lesquels très peu d'offres ont été fournies. La dernière hypothèse que nous pouvons encore formuler est que la définition du prix correspond à une négociation, où l'implication de l'élu et les enjeux pour les exploitants jouent, et où des stratégies sont mises en œuvre permettant d'aboutir à différents niveaux de prix.

Pour répondre à la question des déterminants du prix et tenter de valider ces hypothèses, notre matériel d'étude est varié : en effet, nous disposons de bases de données rassemblées par le laboratoire GEA[80] qui nous permettent de tirer quelques généralités sur des échantillons conséquents. Les résultats des études statistiques sont à prendre avec précaution, car la singularité de chaque service est telle que nous ne pouvons pas prendre en compte toutes les influences possibles sur le prix de l'eau. Nous détaillerons donc le contenu de ces bases de données, leur représentativité par rapport aux services français et les limites dues à la manière d'obtenir les données. En outre, des entretiens avec différents protagonistes impliqués dans les services d'eau étudiés dans ces bases de données nous permettront de confirmer nos conclusions statistiques et d'obtenir des

[80] De nombreuses personnes ont contribué à la longue élaboration de ces bases de données. La base de données de l'observatoire de la Loi Sapin a été le fruit du travail de M. Antoine Grand d'Esnon, Mme Laetitia Guérin-Schneider, Mme Florence Bonnet-Beaugrand, M. Laurent Djezzar, M. Frédéric Bonnet et Mme Francine Audouy.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

pistes d'avancées nouvelles. Ce travail est encore complété par des interviews de conseillers publics et privés, spécialisés dans la délégation des services d'eau, qui ont exposé leur manière de concevoir leur intervention. Ces interviews sont riches en enseignements sur la formation du prix, ainsi que sur les manières de mener la négociation afin d'aboutir à un bon résultat. Ces interviews ont aussi été l'occasion de rassembler des données plus qualitatives sur le déroulement des négociations, pour une autre étude statistique.

Nous devrons finalement montrer de quelle manière ces déterminants sont mobilisés, et par quel mécanisme ils agissent. Préparant la troisième partie, dans laquelle ces mécanismes seront détaillés, nous décrivons ici notre approche du terrain et la variété des cas réels que nous avons pu approcher.

La méthode que nous allons exposer nous permet de répondre aux questions posées dans les chapitres précédents, sur les déterminants du prix. Nous détaillerons ainsi les protocoles de recherche que nous avons employés. L'objectif reste, au travers de ces études de bases de données, de mettre en avant les déterminants génériques du prix des services délégués d'eau potable. S'il existe des relations statistiques probantes, nous pourrons conclure à l'existence de ces déterminants ; la notion de "juste prix" pourrait ainsi être validée, pour les services d'eau, par l'influence systématique des déterminants.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

1. Identification des déterminants du prix des services d'eau potable

1.1. La recherche envisagée

La question soulevée ici concerne l'impact de facteurs locaux sur le prix : de la description du patrimoine à la structure de la concurrence, de nombreuses caractéristiques peuvent influer sur le prix. Notre objectif est de mettre en évidence des influences à portée générale sur les prix des services d'eau potable en délégation. Une telle approche globale des déterminants des services d'eau potable ne peut être que statistique. En effet, à partir d'un petit nombre de terrains d'études, les influences que nous aurons mises en évidence peuvent être liées à des caractéristiques locales.

Ce prix sera défini, tant que possible, dans tout ce qui suivra, en tant que la recette annuelle du délégataire, ramenée au volume vendu (ou à défaut, pour les données qualitatives sur la négociation, comme la part de la facture pour 120 m^3 destinée à l'exploitant). Les données ne sont pas disponibles sur la durée du contrat, ne permettant pas de prendre en compte la recette moyenne annuelle. S'il est question de comprendre les déterminants du prix des services d'eau potable, nous serons limités par les catégories de données dont nous disposons pour caractériser les services d'eau potable. Ainsi, il nous faut utiliser plusieurs sources de données pour aboutir à l'identification d'influences particulières. Nous allons essayer de prouver chacune des assertions suivantes, en nous appuyant à la fois sur des éléments statistiques et sur des études de terrain.

1.1.1. Le prix et le patrimoine

Il est difficile de traduire complètement les caractéristiques d'un patrimoine en des variables dont le traitement statistique est possible : les patrimoines des services sont constitués d'infrastructures dimensionnées pour des utilisations différentes, avec des qualités et des usures variables. Ici, nous scinderons le patrimoine selon les activités des services. Les variables significatives de la complexité technique du service devraient donc être celles qui sont exposées dans le tableau suivant.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Activité	Exploitation	Maintenance[81]	Renouvellement[82]
Exhaure	Origine de la ressource (Surface, souterraine), volumes produits		Origine de la ressource, volumes
Traitement	Qualité de l'eau brute, procédé de traitement utilisé, objectifs particuliers de qualité, volumes produits.		Procédé, volumes traités
Echanges d'eau	Volume importé, volume exporté		
Stockage	Nombre de cuves, capacité de stockage		Capacité de stockage
Adduction et distribution	Dénivelé du réseau, volume mis en distribution, fuites du réseau, densité de branchements, linéaire d'adduction	Quantité et méthode de recherches de fuites,	Complexité et état du réseau ; présence d'un inventaire précis ou SIG
Service clientèle, Facturation, Relève	Nombre d'abonnés, Structure de l'habitat, présence d'habitants saisonniers, spécificité de la facturation (compteurs verts…)		

Tableau 8 - Les déterminants pressentis liés à la complexité technique du service

1.1.2. Le prix et la structure de la consommation

L'évolution de l'assiette de facturation peut permettre à l'entreprise de dégager des recettes plus élevées en fin de contrat qu'en début. Nous essaierons donc d'observer de quelle manière ces évolutions prévues de la consommation influent sur le prix.

Un autre paramètre de la structure de la consommation est la proportion d'usagers non domestiques et le nombre d'abonnés saisonniers : ces structures de population particulières impliquent un surdimensionnement des infrastructures par rapport à la population permanente, impliquant des niveaux de maintenance et de renouvellement plus élevés. De plus, la structure tarifaire peut de ce fait impliquer des biais dans l'analyse lorsqu'on considère la facture 120 m^3.

Influences pressenties	Données nécessaires
Tarif	Consommation moyenne par abonné Nombre d'abonnés du service Evolution du volume facturé
Dimensionnement (Maintenance, renouvellement)	Ratio de population saisonnière
Relève des compteurs ; Maintenance des infrastructures	Densité de branchements, individualisation des compteurs

Tableau 9 - Les influences pressenties de la structure de la population desservie

[81] Pour toutes les activités de maintenance, la présence d'une télésurveillance, d'une télégestion et la distance de déplacement sont à prendre en compte.

[82] Pour toutes les activités de renouvellement, l'âge des infrastructures et la forme de responsabilité du renouvellement sont à prendre en compte

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

1.1.3. Le prix et la prestation

Le prix de la prestation déléguée, représenté par la recette annuelle du délégataire ramenée au volume distribué, est aussi relatif aux prestations à charge de l'opérateur. Pour certaines études, nous ne considérons que les services en "affermage pur", *i.e.* ceux pour lesquels l'opérateur n'a pas d'investissement concessif à réaliser. En effet, les montants des investissements concessifs ne sont pas toujours disponibles, alors que la présence ou l'absence de clause concessive dans le contrat est plus facilement accessible.

Des transferts peuvent encore avoir lieu entre la collectivité et l'exploitant : comme nous l'avons vu, les prestations à charge de l'entreprise ne sont pas uniformes, et, pour beaucoup d'entre elles, si l'exploitant n'en est pas chargé, c'est à la collectivité de s'en occuper. Nous essaierons donc de prendre en compte cette relation entre la part réservée à la collectivité et celle attribuée à l'opérateur. La qualité de la prestation est aussi représentée par la valeur des indicateurs de performance. Par ce biais, nous verrons quel est le lien entre la qualité de la prestation et le prix.

Type de clause	Données nécessaires
Information	Précision des comptes rendus du délégataire
Investissement	Travaux concessifs Travaux exclusifs (ex : branchements particuliers neufs)
Clauses financières	Délais de reversement de TVA Délais de reversement de la part collectivité Montant de la garantie à première demande / du cautionnement
Responsabilité	Renouvellement, solidarité (impayés, usagers en situation de pauvreté/précarité), gestion des fuites exceptionnelles sur les réseaux particuliers
Vie du contrat Fin de contrat	Clauses de révision Clauses de propriété des compteurs, de remise des biens
Objectifs	Présence d'un suivi voire d'un intéressement à la performance

Tableau 10 - Les clauses contractuelles pouvant avoir un impact sur le prix

1.1.4. Le prix et la structure du marché

La question posée ici concerne la concurrence pour le marché : est-ce que le fait de disposer de plusieurs offres aboutit nécessairement à des prix plus faibles ? Quel est l'impact de la concurrence sur le prix des services, sachant que les critères de choix de l'élu ne sont pas arrêtés avant sa décision finale ? Le fait que la procédure soit négociée pourrait en effet annuler tout effet de concurrence. Dans le domaine de l'eau potable, il existe très souvent un grand nombre de candidats pour un service (Bonnet-Beaugrand*, Ibid.*, 1999 ; Djezzar*, Ibid.*, 2000 ; Bonnet*, Ibid.*, 2001, 2002, 2003, 2005 ; Pezon*, Ibid.*, 2006a), mais un petit nombre de candidats remettent réellement une offre. Le nombre de candidats n'est donc pas réaliste pour quantifier la concurrence. Même s'il existe plusieurs opérateurs qui remettent une offre, les collectivités n'ont parfois pas le sentiment que les

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

entreprises sont entrées dans une véritable compétition. Ce n'est pas parce que quatre entreprises ont remis une offre qu'elles essaieront à tout prix d'obtenir la gestion du service. Ainsi, le sentiment de concurrence par la collectivité, qui traduit qualitativement d'autres éléments du contexte de la concurrence, peut être une variable plus probante que le nombre de candidats ou même d'offreurs.

1.1.5. Le prix et son évolution

L'histoire du service influe sur son prix. Ce dernier évolue au cours du contrat. Ainsi, nous essaierons d'obtenir des informations sur les dates principales qui ont marqué la vie du service, sur l'évolution qu'a subi le contrat au travers de la formule d'indexation, mais aussi le nombre d'avenants qu'il a pu subir. Il peut exister des avenants de diverses natures : il s'agit parfois simplement d'un changement de nom de l'entreprise ou de précisions amenées au contrat, sans autre modification, mais certains avenants modifient substantiellement le prix et le contrat associé.

Les aspects historiques concernent aussi le déroulement des procédures : selon certains travaux (Canneva*, Ibid.*, 2004), alors que les comptes-rendus financiers ne constituent pas un reflet exact de l'économie du service local, l'état des comptes présentés en dernière année du contrat influe fortement sur le prix nouvellement négocié. Dès lors que la confiance envers l'exploitant joue un rôle particulier, les changements d'opérateur lors de la procédure Loi Sapin doivent aussi être observés.

Une question peut aussi être de savoir si l'évolution du prix est prévue au début du contrat : en effet, si l'une des deux parties prévoit des évolutions fortes du prix, par quelque manière que ce soit (révision des prix, formule d'indexation), la fixation initiale du tarif peut refléter ces prévisions. Il est donc de rigueur de vérifier la relation entre l'économie prévisionnelle du contrat (exposée dans le CEP) et sa réalisation (CRF).

1.1.6. Le prix et les références de comparaison

Les alternatives à la délégation dont dispose la collectivité font presque partie du contexte concurrentiel : une organisation en gestion directe (régie) peut menacer le délégataire historique. Ce type d'alternative propose une référence de prix, au-dessus de laquelle les offres peuvent difficilement aller : le choix de la délégation doit se justifier auprès des abonnés. De plus, elle permet à la collectivité de critiquer d'une manière plus crédible les postes du CEP fournis par les opérateurs. Nous testerons donc l'impact de la prise en compte d'une telle alternative. Dans ce sens, nous essaierons aussi de quantifier l'impact d'une évaluation indépendante des coûts, qui soit suffisamment crédible pour générer un niveau de concurrence supplémentaire.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

L'histoire du service reste le point de comparaison le plus simple à observer, pour les usagers. Ainsi, le montant de la facture ne devrait pas beaucoup augmenter, voire même diminuer à chaque procédure de DSP. Pour ce faire, l'élu a deux choix : selon qu'il prévoit des investissements importants à financer par la collectivité, il peut dans une certaine mesure ajuster les prix des services au travers de la part collectivité. Par exemple, si la part délégataire est en baisse et que la collectivité prévoit la dégradation de ses infrastructures, il est probable que la part collectivité augmente jusqu'à ce que le prix global devienne équivalent à sa valeur historique.

Influences	Données nécessaires
Références de comparaison	Délégations au même exploitant de services similaires ou voisins Exploitations en régie de services similaires ou voisins Prix régionaux ou nationaux Facture globale historique (incluant la part collectivité) Tarif délégataire historique
Choix alternatifs	Etude crédible de retour en régie Autres exploitants présents sur la région Nombre d'offres

Tableau 11 - Influences pressenties des références de comparaison et des alternatives

1.1.7. Le prix et la structure de gestion

Le fait que la collectivité externalise ou non certaines prestations peut influer sur le prix. Ainsi, dans une plus forte proportion, l'externalisation d'une activité complète, la production d'eau, peut amener à des variations de prix. En imaginant une production d'eau gérée par une société, la détention de cette activité par l'entreprise, en amont de la distribution, peut lui octroyer un avantage sur la concurrence : il lui suffira de déplacer la marge de son activité de distribution en amont, sur l'activité de production. Une fourniture d'eau potable externe peut ainsi devenir la source d'un prix élevé.

La structure même de la collectivité peut encore influer : selon qu'elle est en intercommunalité ou non, les compétences qu'elle détient varieront. Le contrôle du service affermé, la compétence de négociation, les capacités et les enjeux de décision peuvent en être affectés. Certains travaux ont déjà montré l'influence de la structure de la collectivité, ce que nous essaierons de prouver dans le cas des services délégués.

Influences pressenties	Données nécessaires
Structure de la collectivité	Structure communale, syndicale ou communautaire
Niveau d'intégration des activités de l'eau	Externalisation de la production

Tableau 12 - Les influences pressenties des structures de gestion du service

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Afin de pouvoir tester toutes ces possibilités, nous disposons de plusieurs sources, qui n'ont pas les mêmes finalités.

1.2. Le matériel : Les bases de données

Afin de quantifier les liens récurrents entre les prix des services et leurs caractéristiques, nous disposons de plusieurs sources de données.

Le laboratoire GEA gère depuis 1998 une enquête annuelle sur les procédures de délégation de service public. Ces données sont à notre disposition, elles concernent les procédures de délégation de service public et nous permettent donc d'examiner des influences sur le prix nouvellement négocié. Cette base ne fournit pas d'informations sur le patrimoine du service, mais elle permet d'avoir une vision de la concurrence.

En revanche, deux enquêtes menées dans le cadre de ce travail de thèse nous ont amené à construire, à partir des éléments entrés dans le logiciel GSP[83], un ensemble de variables sur les services suivis par les conseillers des DDAF. Ainsi, sur une majorité de départements Français, nous disposons d'informations sur le patrimoine des services, sur le contrat et son déroulement (les comptes d'exploitation prévisionnels, la formule d'indexation, les avenants, les comptes rendus financiers, des valeurs d'indicateurs de performance…). Evidemment, certains départements dans lesquels aucune cellule d'appui technique n'est mise en place ne peuvent pas être inclus dans notre étude.

Nous avons aussi construit, à partir de données demandées aux conseillers, un ensemble de données beaucoup plus limité en nombre mais dont les informations sont uniques : elles concernent les enjeux et l'histoire des services.

1.2.1. La base de données issue du logiciel GSP des DDAF

A l'occasion de deux enquêtes sur les indicateurs de performance (Guérin-Schneider, Fauquert *et al.*, 2004 ; Fauquert, 2006), nous avons pu rassembler des données auprès des DDAF.

a) Le protocole d'enquête

Nous avons d'abord défini les données dont nous avions besoin parmi celles qui préexistaient dans la base, à la fois pour une évaluation de l'utilisation des indicateurs de

[83] Le logiciel GSP® est développé par Diadème Ingénierie, en collaboration avec le groupement GSP des conseillers en appui technique aux DDAF. Il est développé dans le but de simplifier les opérations menées par ces conseillers, d'aider au suivi des services et d'aider à la décision financière. Voir http://www.diademe.fr/realisations/GSP.htm

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

performance et pour une étude approfondie des déterminants du prix de l'eau. Le logiciel GSP a par la suite subi une mise à jour, qui a été l'occasion d'intégrer une requête réalisée spécifiquement pour nos travaux, en collaboration avec les concepteurs du logiciel.

En prenant en compte un délai suffisant pour l'installation de la mise à jour du logiciel dans les DDAF, nous avons contacté toutes les DDAF disposant du logiciel. Celles-ci devaient nous renvoyer un tableau de données et un questionnaire complété. Deux relances, par courriel ou téléphone, ont suffi à obtenir un taux de retour d'environ 60%. Le traitement des données ne devait pas faire apparaître le nom des collectivités, ni les laisser reconnaître, et garantir la confidentialité de la base de données.

Ce protocole a été répété deux fois : en 2004, nous avons réussi par ce biais à étudier les données des DDAF sur de nombreux services, comprenant des données annuelles pour 2002 (notamment indicateurs de performance et CRF). En 2006, nous disposions des mêmes données, mieux complétées, et de données annuelles pour 2004. Les fichiers ont par la suite été agrégés dans une base de données.

b) Les données mobilisables

L'éventail de données dont nous disposons est important (Tableau 15). En revanche, certains champs n'étaient parfois pas suffisamment renseignés pour permettre des études de relations statistiques. En France, environ 15 500 collectivités sont amenées à gérer un service d'eau potable. Nous disposons de l'inventaire de plus de la moitié d'entre eux, et de données sur environ 10% des services (Tableau 13). Les régressions sur l'année 2004 ont utilisé plus de données, elles sont donc plus précises. De plus, les services à dominante "industrielle", où les usagers consommaient en moyenne plus de 1000 m^3 par an, ont aussi été supprimés de l'échantillon. Certaines données ne pourront pas être exploitables car trop peu nombreuses.

Année de référence des données *(année de l'enquête)*	***Nombre de départements ayant répondu (sur un total de 100)***	***Nombre de départements ayant renvoyé un fichier de données***	***Nombre de contrats recensés (inventaire FNDAE)***	***Nombre de contrats avec les informations de base (suivi par la DDAF)***	***Nombre de contrats avec fiche de performance (suivi de performance)***
2002 (2004)	61	45	7217	1346	680
2004 (2006)	65	57	8717	2081	643

Tableau 13 - Les données présentes dans les bases GSP 2002 et 2004

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Définition des variables		
Référence	**Nom Complet**	**Unité**
Vimport/Vmed	Volume d'eau importé rapporté au volume mis en distribution	%
Vconso/abo	Volume consommé par an par abonné (densité de consommation)	m^3/an/abonné
rendement	Volume d'eau facturé (consommé) rapporté au volume d'eau mis en distribution	%
ILP	Indice Linéaire de Pertes primaire (volume non facturé rapporté à la longueur linéaire du réseau)	m^3/km
Abonnés	nombre d'abonnés	
LinéaireTEP	Longueur (linéaire) du réseau d'adduction d'eau potable	km
EauSurface	pourcentage d'eau prélevée provenant d'une resspource de surface	%
DumA1	Existence d'un traitement de type A1 [84]	binaire 0/1
DumA2	Existence d'un traitement de type A2 [84]	binaire 0/1
DumA3	Existence d'un traitement de type A3 [84]	binaire 0/1
Rd/V	Recette unitaire (rapportée au volume facturé) annuelle du délégataire	€/m^3
Rc/V	Recette unitaire (rapportée au volume facturé) annuelle de la collectivité	€/m^3

Tableau 14 - Définition des variables descriptives

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

[84] voir l'annexe 2. pour la définition des niveaux de traitement

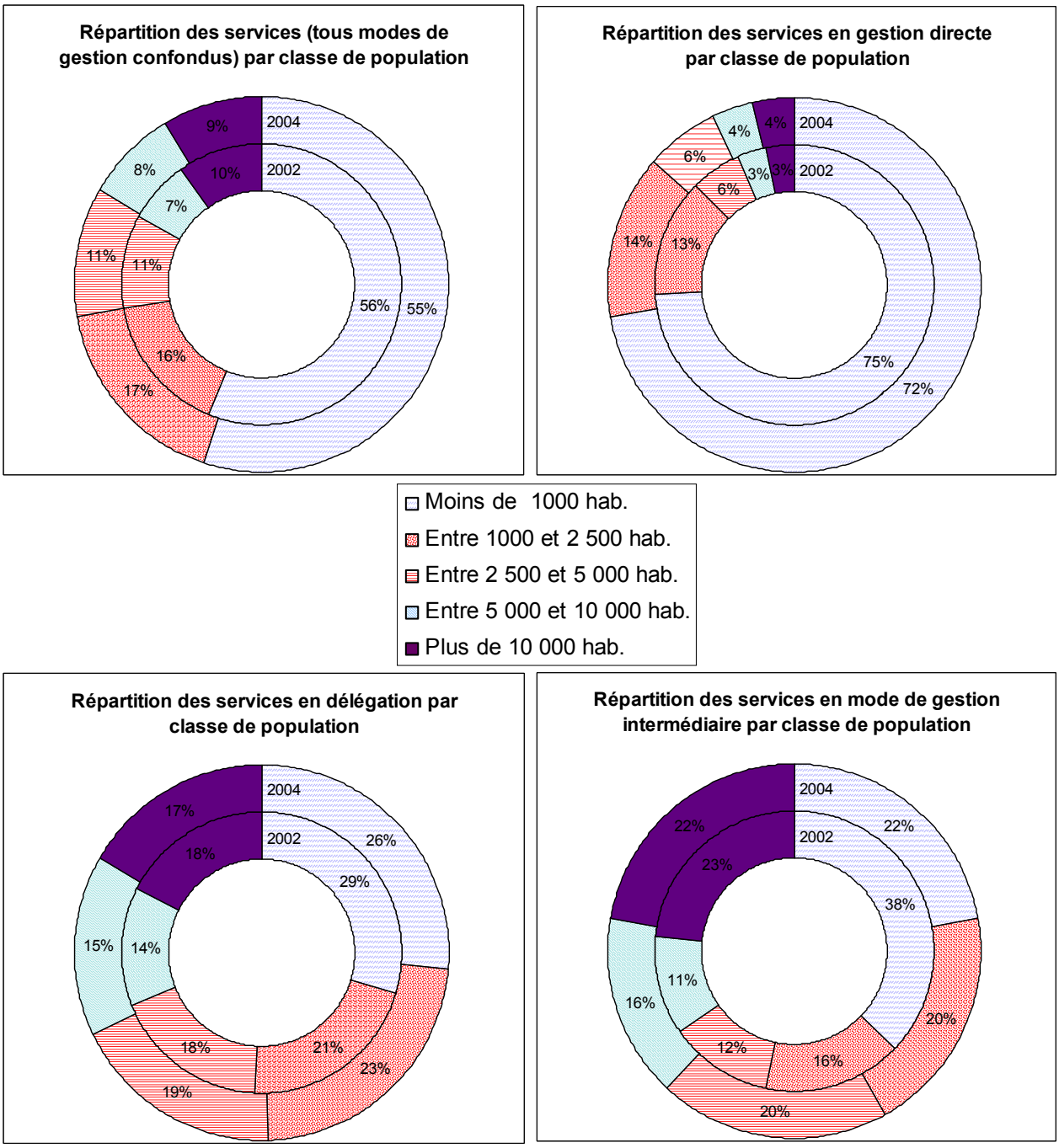


Figure 13 - Répartition des services par tranche de population, selon le mode de gestion (base de données complète : 7217 et 8717 services resp. pour 2002 et 2004)

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Caractéristiques générales du contrat	**Prix du service**	**Patrimoine**	**Coûts prévisionnels (CEP) et réalisés sur l'année (CRF)**	**Volumes et consommation**
Mode de gestion	Montant de la part fixe de la collectivité	Nombre d'ouvrages dont la fonction principale est le "prélèvement", capacité et ressource associée	Main d'oeuvre (locale)	Volume d'eau potable produit en 2002 par les ouvrages du contrat
Nom de la société mère qui exploite	Total 120m3 Collectivité	Nombre d'ouvrages dont la fonction principale est le "Pompage", capacité et HMT totale associée	Eau	Proportion d'eau de surface, d'eau souterraine ou d'autres ressources dans la production
Date de début du contrat (ou de la régie)	Montant de la part fixe de l'exploitant	Nombre d'ouvrages dont la fonction principale ou secondaire est le "Transport d'eau brute" et linéaire de réseau associé	Energie	Volume d'eau potable importé en 2002 pour le contrat
Date de fin du contrat éventuellement après prolongation	Total 120 m3 Exploitant	Nombre d'ouvrages dont la fonction principale ou secondaire est le "Transport-distribution d'eau potable" et linéaire associé	Autres	Volume d'eau potable exporté en 2002 pour le contrat
Nombre d'avenants	Part taxes et tiers de la Facture 120m3	Nombre total de branchements déclarés dans le patrimoine	Renouvel-lement	Volume de la consommation pour l'ensemble des abonnés de ce contrat pour l'année
	Produit de la vente d'eau revenant à la collectivité	Nombre total de compteurs déclarés dans le patrimoine	Frais généraux	Part de la consommation domestique sur ce total
	Produit de la vente d'eau revenant à l'exploitant	Nombre d'ouvrage de fonction principale "Traitement" et capacité associée pour les types de traitement A1, A2, A3 et autres	Investis-sements propres	Population desservie par le contrat dans l'année
	Formule d'indexation du contrat et poids des différents inputs (partie gelée, salaires, électricité, travaux publics, Produits et services divers, autres indices non reconnus)	Nombre d'ouvrages dont la fonction principale ou secondaire est le "Stockage d'eau potable" et volume total associé	Sous-traitance	Nombre total d'abonnés dans l'année pour ce contrat (tous tarifs confondus)
	Contrat dont les informations minimum sont renseignées pour 2002		Impôts et taxes	Part des abonnés domestiques sur ce total
	Contrat ayant une fiche de performance pour 2002		Autres charges réparties	

Tableau 15 - Variables descriptives des services d'eau dans la base de données issue du logiciel GSP

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

N°	Indicateur de Performance	Unité
Ind001	Taux de réponses au courrier dans un délai de 15 jours (calendaires)	%
Ind002	Proportion de lettres d'attente parmi ces réponses dans les délais	%
Ind005	Présence d'engagements envers le client	0 ou 1
Ind006	Possibilité de paiement fractionné	0 ou 1
Ind007	Taux de bénéficiaires d'échéanciers de paiement	nb/ 1000 us
Ind008	Taux de respect du délai de remise en eau des branchements existants	%
Ind009	Taux de respect du délai d'exécution des travaux de branchement neuf	%
Ind010	Taux de conformité des analyses DDASS (eau distribuée)	%
Ind011	Taux de conformité des analyses d'autocontrôle (eau distribuée)	%
Ind012	Taux de conformité des analyses DDASS (eau brute)	%
Ind013	Taux de conformité des analyses d'autocontrôle (eau brute)	%
Ind015	Indice linéaire de pertes primaires (hors branchements)	m³/km/j
Ind016	Indice linéaire de pertes nettes	m³/km/j
Ind017	Indice de pertes primaires par branchement	l/br/j
Ind018	Rendement primaire	%
Ind019	Rendement net	%
Ind020	Taux d'interruption de service non programmée (en fonction du nombre)	nb/1000us
Ind021	Taux d'interruption de service non programmée (en fonction de la durée et du nombre d'abonnés)	%
Ind022	Durée de restriction à la consommation	J
Ind036	Taux physique de renouvellement du réseau	%
Ind037	Taux de mobilisation de la ressource en pointe	%
Ind038	Indice linéaire de réparations de conduites principales pour fuite ou rupture	nb/km
Ind039	Taux de recherche de fuites préventive par méthode acoustique	%
Ind040	Réalisation d'une opération de sectorisation des fuites (mesure de débits sur un large secteur)	0 ou 1
Ind041	Taux physique de renouvellement des branchements	%
Ind042	Taux physique de renouvellement des compteurs	%
Ind043	Montant du renouvellement réalisé par le délégataire (le cas échéant)	k€
Ind044	Montant du renouvellement réalisé par la collectivité	k€
Ind045	Durée moyenne de stockage	h
Ind048	Taux d'impayés au 31 décembre (en pourcentage du montant facturé dans l'année)	%
Ind049	Taux de premières relances	%
Ind050	Epargne nette / volume facturé ou exporté	€/m³
Ind051	Fonds de roulement / volume facturé ou exporté	€/m³
Ind052	Taux d'autofinancement potentiel de l'investissement	%
Ind053	Annuité de la dette / épargne de gestion	%
Ind054	Durée d'extinction de la dette	an
Ind055	Taux d'intérêt moyen de la dette	%
Ind079	Montant des investissements neufs réalisés par le concessionnaire (le cas échéant)	k€
Ind080	Montant des investissements neufs réalisés par la collectivité	k€

Tableau 16 - Indicateurs de performance suivis dans GSP

c) *La représentativité de l'échantillon*

L'échantillon dont nous disposons est principalement rural, mais similaire à l'ensemble des services français délégués (voir la répartition des services délégués par classe de population, Figure 13 et Figure 14). L'échantillon que nous utilisons, sur l'année 2002, compte 124 services. Ses caractéristiques sont détaillées dans le Tableau 17. Sur l'année 2004, l'échantillon de 832 services est décrit dans le Tableau 18. Ces échantillons sont uniquement composés d'affermages. On peut en outre constater que les valeurs descriptives correspondent bien aux valeurs classiques observées sur des services

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

français (consommation moyenne, rendements, types de traitements…). La population de ces services a une structure similaire à celle vue sur l'ensemble des services de la base.

	Prix (Recette délégataire €/m^3)	*Nb. d'abon-nés*	*Consom-mation / abonné* (m^3 / an / abo)	*ILP* (m^3 / j / km)	*Densité linéaire* (abo/km)	*Vimport / Vmed* (%)	Type de traitement *A1* (0/1)	Type de traitement *A2* (0/1)	Type de traitement *A3* (0/1)
Nombre de valeurs utilisées	124	124	124	124	124	124	124	124	124
Moyenne	0,88	2649	130,5	1,57	25,1	9,1	70,16	25,81	3,23
Ecart-type	0,28	1922	26,7	2,58	36,6	18,2			
Minimum	0,40	89	80	0,06	3,7	0,00	0	0	0
Médiane	0,83	1767	121	0,70	16,1	0,03	1	0	0
Maximum	1,89	10910	225	14,54	340,6	78	1	1	1

Tableau 17 - Statistiques descriptives des services sur l'échantillon GSP 2002

	Prix (Recette délégataire €/m^3)	*Nb. d'abon-nés*	*Consom-mation / abonné* (m^3 / an / abo)	*ILP* (m^3 / j / km)	*Densité linéaire* (abo/km)	*Vimport / Vmed* (%)	*Longueur du réseau* (km)	*Volume consommé* (m^3/an)	Type de traitement *A1* (0/1)	Type de traitement *A2* (0/1)	Type de traitement *A3* (0/1)
Nombre de valeurs utilisées	832	832	832	832	832	832	832	832	832	832	832
Moyenne	0,93	2649	130	2,50	20,4	16,8	379	359023	0,59	0,33	0,03
Ecart-type	0,32	3769	53	3,03	14,3	31,7	5591	659133	0,49	0,47	0,18
Minimum	0,22	28	61	0,001	0,03	0,00	0,950	2143	0	0	0
1er quartile	0,72	659	106	0,84	10,0	0,00	35,6	81007	0	0	0
Médiane	0,88	1455	121	1,61	15,5	0,3	92,6	187362	1	0	0
3ème quartile	1,09	3118	143	3,17	26,3	14,8	231,2	397341	1	1	0
Maximum	3,14	34158	1033	35,11	102,6	218,0	161271	11504683	1	1	1

Tableau 18 - Statistiques descriptives des services sur l'échantillon GSP 2004

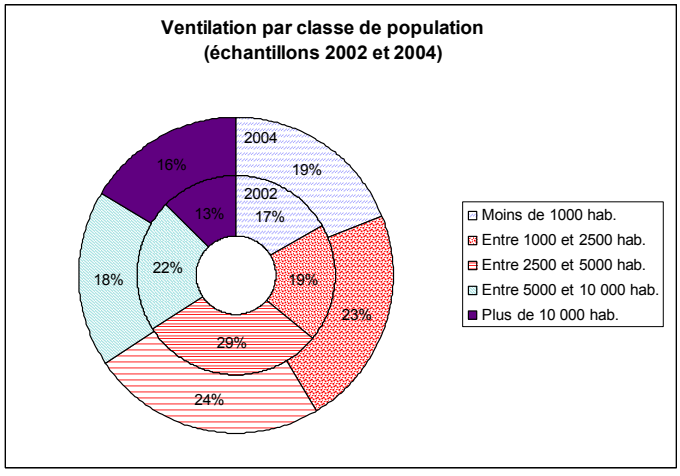


Figure 14 - Ventilation par classe de population des services des échantillons GSP 2002 et 2004

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

1.2.2. L'observatoire de la Loi Sapin

L'observatoire de la Loi Sapin est une étude commandée par le MEDD[85] au Laboratoire GEA. Cette enquête a eu lieu annuellement entre 1998 et 2005, et aboutit à la seule étude de référence dans le domaine du marché de la délégation des services d'eau. L'objectif premier de cet observatoire reste d'analyser l'impact de la Loi Sapin sur les délégations de services publics des services d'eau et d'assainissement, mais aussi de connaître plus en détail la situation des services d'eau qui effectuent cette procédure.

a) Le protocole d'enquête

L'observatoire de la Loi Sapin est basé sur le recensement des appels à candidatures pour les délégations de service public de l'eau et de l'assainissement. Tous les ans, les procédures de délégation de service public sont rassemblées à partir des journaux les plus utilisés (le Bulletin Officiel des Annonces des Marchés Publics et Le Moniteur des Travaux Publics et du Bâtiment). Ce recensement, qui peut être complété par la suite, aboutit sur une demande de précisions aux conseillers (conseillers privés, DDAF ou DDE) ou directement aux collectivités. Le questionnaire concernant les années 2000 à 2003 est fourni en annexe 20. Le déroulement de la procédure Loi Sapin, dans ses grandes lignes, est ainsi paramétré (voir Tableau 21) et il est possible d'obtenir des statistiques descriptives de la situation antérieure, du processus et de ses outputs. Des relances successives permettent d'aboutir à un taux de retour de l'enquête supérieur à 60% des services contactés.

b) Les données mobilisables

L'observatoire de la Loi Sapin dispose d'informations valides depuis 1998 sur une large majorité des services d'eau et d'assainissement. Le Tableau 19 détaille les procédures prises en compte par cette enquête.

Année	***1998***	***1999***	***2000***	***2001***	***2002***	***2003***	***2004***
Nombre de procédures recensées	582	684	509	477	573	544	693
Population exploitable Eau potable	*163*	*104*	*99*	*99*	*121*	*135*	*164*
Population exploitable Assainissement collectif	146	91	92	78	83	79	92

Tableau 19 - Données recueillies par l'Observatoire de la Loi Sapin

Nous disposons ainsi de données (cf. Tableau 21) permettant de caractériser les services (activités assurées, nombre d'habitants, localisation), leur situation avant et après la

[85] MEDD : Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

procédure de DSP (Tarif, prix, durée du contrat, clauses concessives), les exceptions ne permettant pas de traiter les informations ou les changements opérés à l'occasion de la procédure de DSP (transferts de prestation), ainsi que finalement certaines caractéristiques de la procédure : les caractéristiques de la concurrence et du conseil. Ces données ne sont pas disponibles d'une manière homogène sur l'ensemble des services exploitables, nous devrons donc réduire la taille de l'échantillon pour ne disposer que des enregistrements comportant les données suffisantes.

Les questionnaires subissent chaque année des modifications marginales. La structure des données demandées sur les années 2000 à 2003 n'a pas évolué, nous avons donc choisi ces années pour traiter de nouveau les données. Les informations concernant la concurrence et le conseil aux collectivités étant disponibles, nous pourrons les étudier de manière plus approfondie. Sur ces 3 années, seuls 358 services disposent des informations suffisantes (cf. Tableau 20) : nombre d'abonnés, consommation moyenne, nombre d'offres, sentiment de concurrence, et évidemment le prix.

	Prix délégataire(€/m^3)	*Nombre d'abonnés*	*Consommation par abonné (m^3)*	*Nombre d'offres*
Nbr. de valeurs utilisées	358	358	358	358
Nbr. de val. min.	1	1	1	103
Minimum	0,073	53,000	10,650	1
Maximum	2,906	83577,000	315,000	9
Moyenne	0,829	2454,525	139,209	2,274
Médiane	0,777	1050,500	128,140	2
Ecart-type d'échantillon	0,354	5825,084	47,625	1,225

Tableau 20 - Description de l'échantillon "Loi Sapin" sur la période 2000-2003

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Service	Contrat antérieur	Nouveau contrat	Procédure	Exceptions ou changements
Numéro de contrat	Délégataire		Organisme de conseil	Procédure encore en cours
Contact	Groupe du délégataire		Satisfaction sur la prestation du conseiller	Abandon de procédure
Source de la publicité d'appel d'offre	Durée du contrat (y compris prorogations)	Durée du contrat	Audit d'estimation des coûts effectué par le conseiller	Appel d'offres de Marché Public
Date de parution	Nombre d'usagers			Mise en Régie
Date de l'enquête	Volume Facturé		Etude de retour en régie effectuée par le conseiller	Création de service
Département	Dépenses du délégataire (CRF)	Dépenses du délégataire (CEP)		Contentieux à l'issue de la procédure de DSP
Nom de la collectivité			Evolution prévue de l'assiette de facturation	
Nombre d'habitants	Recettes du délégataire (CRF)	Recettes du délégataire (CEP)		Missions transférées entre la collectivité et l'exploitant
Type de service (AEP production et/ou distribution)	Part Fixe Tarif délégataire		Présence d'un indépendant parmi les concurrents	DSP qui fait suite à une création de service
	Part variable Tarif délégataire		Impression de concurrence par la collectivité	
	Part délégataire pour 120 m3 consommés			DSP qui fait suite à une création de service
	Recettes de la collectivité		Choix du moins-disant	
	Part Fixe Tarif collectivité		Type de cahier des charges utilisé	DSP qui fait suite à un regroupement intercommunal
	Part variable Tarif collectivité			
	Part collectivité pour 120 m3		Candidats et offres	
	Présence de Clause concessive			Modification du périmètre du service à l'occasion de la DSP
	Montant de la clause concessive		Sujets sensibles de négociation	
	Nombre d'avenants			

Tableau 21 - Les variables disponibles pour caractériser les procédures de DSP

Ces données ne sont donc pas simultanées, elles n'ont pas été rassemblées pour la même année de référence. En revanche, elles concernent des services qui en sont tous au même stade de leur contrat : nous disposons des prix et de caractéristiques du service à la fin du contrat précédent et de ces éléments au début du nouveau contrat.

c) La représentativité de l'échantillon

Les services issus de cette base de données peuvent être décrits selon plusieurs variables. D'abord, leur population est majoritairement rurale, les trois quarts de ces collectivités comptant moins de 5000 habitants ; c'est bien le cas d'une immense majorité de services Français. On a en moyenne 2,1 habitants par abonnés, ce qui correspond aux

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

données de l'IFEN (2007) selon lesquelles un calcul permet d'obtenir 2,8 hab./abonné en moyenne en France. Les régions rurales ont une densité d'habitat moindre. La part délégataire moyenne est d'environ 0,83 €/m^3 (Tableau 20), le nombre correspondant pour la part collectivité après procédure étant d'environ 0,53 €/m^3. La part collectivité, pour les 232 services sur lesquels nous disposons de l'information, n'est pas modifiée par la procédure dans 38% des cas. Elle augmente pour 20% des services. Le prix total, hors taxes et redevances, évolue entre 0,3 et 3,5 €/m^3, 50% des services[86] ayant un prix entre 0,98 et 1,65€/m^3. La moyenne des prix avoisine les 1,35 €/m^3, ce qui reste concordant avec les valeurs de l'IFEN (2005) (environ 1,4 €/m^3 hors taxes et redevances). On observe une forte variabilité des prix, ceux-ci pouvant varier d'un facteur allant de 1 à 10 pour la part délégataire. La part collectivité est généralement comprise entre 0,25 et 0,75 €/m^3, elle reste elle aussi très variable. Les services disposent d'une concurrence classique d'après les valeurs obtenues annuellement par l'Observatoire de la Loi Sapin.

La structure de population (Figure 15) des services est caractéristique des services délégués. De ce point de vue aussi, l'échantillon reste similaire à l'ensemble des services français en délégation.

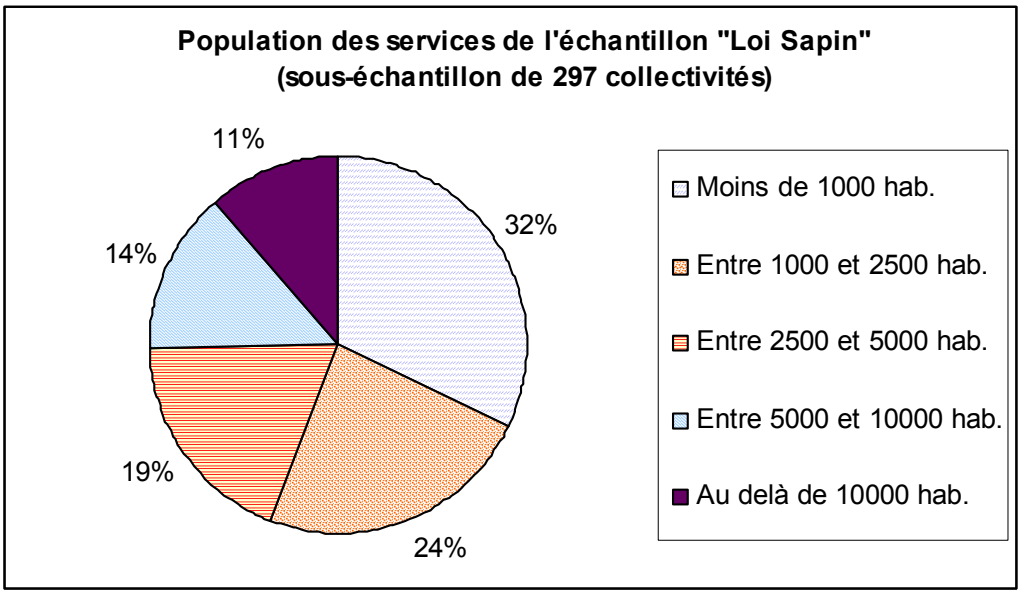


Figure 15 - Ventilation par classe de population de l'échantillon issu de l'observatoire de la Loi Sapin

[86] entre le premier et le troisième quartile

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

1.3. Les relations statistiques

Plusieurs méthodes nous permettent, à partir de ces données représentatives des services français, d'essayer de mettre à jour des relations claires entre variables. Nous ne spécifions donc pas de modèle particulier avant d'entamer la phase d'estimations. Pour toutes les estimations, nous avons utilisé le logiciel XLStat®.

1.3.1. L'analyse de corrélations

L'analyse par corrélations permet de savoir s'il existe une ressemblance entre les variations d'une variable et celles d'une autre. Ce type d'analyse statistique ne permet pas de dégager un quelconque lien de causalité, mais uniquement de faire ressortir des similitudes entre les variables. Le coefficient de corrélation[87] associé à deux variables est proche de 1 lorsque celles-ci auront la même signification, et proche de 0 lorsqu'elles ne représentent pas le même élément. La matrice des corrélations, carrée et de la taille du nombre de variables étudiées, est nécessairement symétrique et chaque coefficient de cette matrice est un coefficient de corrélation entre deux variables.

1.3.2. L'analyse factorielle des correspondances

Les individus sont caractérisés par un certain nombre de variables binaires. L'échantillon peut être représenté par une matrice des *n* caractéristiques des individus sur chaque variable. Ainsi, un nuage de points en dimension *n* représente l'échantillon. Il est possible de simplifier cette représentation par une projection de ce nuage sur un plan. L'analyse factorielle des correspondances permet, au travers d'une recherche de vecteurs et de valeurs propres d'un système linéaire, de projeter de la meilleure manière qui soit ce nuage de points à *n* coordonnées sur un plan. La représentation fait alors apparaître les directions de plus grande variabilité, de manière qu'il soit plus simple de regrouper certains individus. Le barycentre (centre de gravité) du nuage de points, par convention, est placé à l'origine du repère. Tous les individus sont équipondérés. Il est aussi possible d'effectuer la même analyse sur les coordonnées des individus, de manière symétrique, et de représenter simultanément sur le même graphique, moyennant des coefficients de dilatation du nuage, les positions de chacune des variables considérées indépendamment.

L'analyse de ces graphiques ne fait pas intervenir de notion de distance, mais celle de barycentre : un individu se trouvant au milieu d'un segment délimité par deux autres aura

[87] Le coefficient de corrélation entre *X* et *Y* s'écrit $\rho_{X,Y} = \frac{Cov(X,Y)}{\sigma_X \sigma_Y}$

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

les caractéristiques moyennes de ces deux services. Ainsi, en l'absence de coefficients de dilatation, les individus seront placés au barycentre des différentes variables pondérées par les coordonnées de l'individu. La position de chaque variable par rapport à l'origine du repère permet donc de définir une direction dans laquelle cette variable sera plus importante que la moyenne des individus. La projection d'une direction sur une autre fournit une estimation du coefficient de corrélation entre les deux variables associées. Ainsi, deux directions opposées montrent une corrélation opposée (l'augmentation d'une variable coïncide avec la diminution de l'autre), et deux directions orthogonales ne varient pas de la même manière et peuvent être considérées comme indépendantes dans le plan choisi. Il est possible de placer, sur ce graphique, des variables quantitatives supplémentaires. La direction correspondra au placement des individus possédant la plus forte valeur de cette variable quantitative.

1.3.3. Les régressions linéaires

Afin de prouver l'existence de facteurs explicatifs du prix, les régressions linéaires restent un outil incontournable. S'il existe une relation proportionnelle approximative entre les variables, une régression linéaire nous permettra de la mettre en avant, en prenant en compte les influences d'autres paramètres.

Il est ici question d'estimer la relation qui existe entre une variable expliquée (exogène) et plusieurs facteurs explicatifs (endogènes). Une forme fonctionnelle relie par hypothèse la variable expliquée aux variables explicatives, et l'objectif d'une régression est d'estimer les valeurs des paramètres de la forme fonctionnelle, de telle manière que ceux-ci soient les plus probables pour les données à disposition. L'équation la plus simple consiste en une relation linéaire : si Y est la variable expliquée, et X_i les facteurs explicatifs, la forme fonctionnelle la plus simple sera $Y=a_0+a_1 X_1+\ldots+a_n X_n$. Il faudra alors estimer les a_i pour connaître l'équation la plus probable, ce qui constitue l'étape de la régression linéaire. Ainsi, en passant à la différentielle, les variations de la variable expliquée seront liées aux variations des variables endogènes. Un terme d'erreur est ajouté, afin de prendre en compte les éventuelles variations dues aux imprécisions dans les données et les éléments non pris en compte dans l'estimation. Ce terme suit une forme normale[88] de moyenne nulle.

---

[88] Une forme normale N (μ, σ²) est une distribution de probabilités d'une variable continue parfaitement symétrique (en forme de "cloche"), centrée autour de la moyenne μ, de variance σ², et correspond à la distribution de probabilités $f(x)=\frac{1}{\sqrt{2\pi}}e^{-\frac{1}{2}\left(\frac{x-\mu}{\sigma}\right)^2}$

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Une aide à l'analyse de résultats d'une régression linéaire se situe en annexe 1. La qualité de la régression est qualifiée par un coefficient appelé R^2, variant entre 0 (les résultats du calcul selon l'équation estimée sont très éloignés de la réalité) et 1 (régression parfaite : les estimations correspondent exactement aux données). Ce coefficient augmente avec le nombre de variables prises en compte ; ainsi, pour rendre les R^2 comparables, il est nécessaire de passer par un ajustement (*R^2 ajusté*).

Les relations linéaires permettent donc de montrer les influences d'une ou plusieurs variables sur une autre, en supposant la relation proportionnelle. L'augmentation d'une unité de la variable X_i se traduira par l'augmentation de a_i unités de la variable expliquée, toutes choses égales par ailleurs. Il est encore possible de transformer les variables explicatives et expliquée pour faire apparaître d'autres types de proportionnalités. Lorsque les variables sont transformées de cette manière, l'augmentation relative de 1% de la variable X_i se traduira par une augmentation relative de a_i % de la variable estimée.

Dans ce type de calcul statistique, il est extrêmement important que les variables endogènes ne soient pas liées, car la qualité de l'estimation en serait dégradée. Les influences de deux variables liées ne peuvent en effet pas être estimées séparément au travers d'une régression simple. La significativité des estimations est caractérisée par le test de Student : en pratique, sur un large échantillon, sa valeur doit dépasser 1,6 pour un niveau de confiance de 90%, 2 pour un niveau de confiance de 95%, et 2,5 pour un niveau de confiance de 99%.

Si aucun modèle n'est à valider, mais que les influences sur la variable expliquée sont à déterminer, nous pourrions tester chaque sous-ensemble de variables de l'échantillon. Nous disposons cependant d'un très grand nombre de variables, qui ne sont pas toutes disponibles pour les mêmes individus. Nous aurions donc à construire un très grand nombre d'échantillons et d'estimations différents. Au lieu de cela, il est possible d'utiliser la méthode "Stepwise"[89] ascendante : dans un échantillon rempli, parmi un ensemble de variables, le logiciel va tester quelle variable permet le mieux d'expliquer la variable exogène, la prendre en compte dans la régression, puis effectuer le même travail pour la deuxième variable, si celle-ci peut apporter une précision supplémentaire (*i.e.* améliorer le *R^2 ajusté*) et ainsi de suite jusqu'à ce que le *R^2 ajusté* ne puisse plus croître.

[89] "Stepwise" : "pas-à-pas" en Français

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

1.3.4. Limites de l'approche statistique

L'approche statistique peut nous permettre de déceler des influences générales. En revanche, il se peut que nous ne disposions pas de toutes les variables pertinentes pour expliquer le prix, malgré la qualité des bases de données dont nous disposons. Certaines variables peuvent aussi n'agir que sous certaines conditions, et nous n'avons pas toujours la possibilité de tester les termes croisés (influence simultanée de 2 facteurs ou plus) sans trop augmenter le nombre de tests nécessaires à la sélection des influences pertinentes. Au demeurant, il est important de mettre au jour les coïncidences répétées et les régularités statistiques.

Si les régressions ne fournissent pas de résultat satisfaisant (R^2 trop faible ou significativités trop faibles des paramètres), il est impossible de conclure à l'absence de relation entre les variables. En l'absence de régression linéaire satisfaisante, il est uniquement possible de conclure qu'il n'existe pas de lien global généralisé (influence proportionnelle) entre les variables explicatives et la variable expliquée.

Grâce à ces trois méthodes, il est possible de mettre à jour des corrélations simples, de représenter la variabilité des individus ou de trouver une relation statistique entre les différentes variables.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

2. Les mécanismes de fixation du prix

Les relations statistiques qui pourront être dégagées des 3 dernières méthodes statistiques ne donnent pas de réponse relativement à la nature de la relation entre les paramètres : nous ne pourrons pas savoir par quel biais ces régularités statistiques agissent dans la réalité. Afin de connaître les mécanismes d'action de ces déterminants, nous devons passer par une phase d'observation de cas réels. Ceci est en effet un préalable indispensable à l'amélioration du processus de détermination du prix. Une hypothèse supplémentaire est ici mobilisée : le niveau de prix pourrait correspondre à la fois au contexte technique et concurrentiel, mais aussi à la manière dont se déroule le processus de décision.

2.1. La méthode de recherche

Au travers de l'étude de terrains variés, nous voulons faire la part des choses entre les influences contextuelles indéniables et les manières d'utiliser ce contexte lors du processus d'ajustement entre la collectivité et ses partenaires potentiels. Nous avons donc pour objectif de comprendre le processus par lequel les trois parties prenantes à la négociation font évoluer le prix.

Nous recourons donc à deux types d'approches. La première consiste en une observation directe des négociations, et la seconde en une approche indirecte au travers des explications des conseillers en "assistance conseil à la DSP" sur quelques cas précis.

2.1.1. L'observation directe des négociations

Plusieurs DDAF et l'association de conseil "Service Public 2000" nous ont permis d'observer des négociations réelles. A partir de cette observation, nous voulons trouver des mécanismes de fixation du prix et, par ce biais, développer des leviers pour une meilleure maîtrise du prix par les collectivités. Plus précisément, nous voulons comprendre comment s'articulent les déterminants des prix des services d'eau afin de former ce prix. Ainsi, l'observation directe nous permet de montrer comment chaque aspect (technico-économique, concurrentiel, humain) permet d'influer sur le résultat de la procédure.

L'observation des négociations ne peut faire abstraction du contexte local. Ainsi, la situation avant la négociation est étudiée. Nous disposons pour chaque cas :

- de la description du patrimoine, éventuellement complétée par une visite des ouvrages

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

- des rapports sur l'exploitation passée (comptes rendus techniques et financiers des dernières années)
- des éléments du dossier de consultation (contrat, prescriptions techniques, prévisions d'évolution démographiques)

L'évolution du prix en négociation n'est pas immédiate : les exploitants doivent revoir leurs prévisions afin d'estimer un nouveau prix. Ainsi, les mécontentements, les pressions ou les adaptations sont discutées en négociation, mais les chiffres correspondants ne sont disponibles fréquemment que pour l'offre suivante. Ainsi, les trajectoires de négociation (Figure 23, Figure 24, Figure 25, Figure 26 et Figure 27) ne sont pas continues, mais discrètes : les différentes étapes correspondent à chaque nouvelle offre. Ces terrains serviront aussi à montrer la validité des modèles développés dans l'approche statistique : nous pourrons ainsi voir sous quelles conditions ils restent approximativement valides, sur les graphiques représentant les trajectoires de négociation.

Le processus est particulièrement à détailler dans cette observation. Il est crucial de savoir de quelle manière les contraintes du contexte du service et les jeux de pouvoirs amènent à une décision, et quels sont exactement les objets négociés. Nous chercherons donc à caractériser, pour chacun des terrains, plusieurs éléments :

- La structure du terrain : les caractéristiques techniques, économiques démographiques.
- Les caractéristiques des acteurs : les enjeux que représente l'accord et ses conditions, les intérêts dans le projet de collaboration, un rapport de pouvoir. Ces acteurs sont principalement les candidats, l'exécutif de la collectivité, le conseiller et les usagers.
- Les stratégies éventuellement mises en place par la collectivité. Les stratégies des autres acteurs ne sont pas observables simultanément.
- Le processus : les positionnements initiaux, les phases, les faits marquants, les échanges d'information et les mécanismes de pression.
- Les résultats du processus, dans la pratique mais aussi selon l'avis des élus.

Sur le terrain, la seule approche possible est l'observation, sans interférer avec le déroulement de la négociation. L'enregistrement des discussions n'est pas possible, car il pourrait biaiser les discours et serait mal accepté à la fois par les élus et par les candidats. Seule une prise de notes en cours de négociation nous permet de conserver une trace des évènements.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Ces observations ont été complétées d'entretiens avec les élus, quelques mois après la décision finale. Ces entretiens ont pour objectifs (voir le questionnaire en annexe 19.) :

- un bilan sur le déroulement de la négociation,
- l'explicitation des critères de décision de l'élu,
- l'expression de la satisfaction de l'élu relativement à son choix, et des références de comparaison dont il disposait pour en juger,
- l'identification de pistes pour l'amélioration du dispositif de choix par les collectivités.

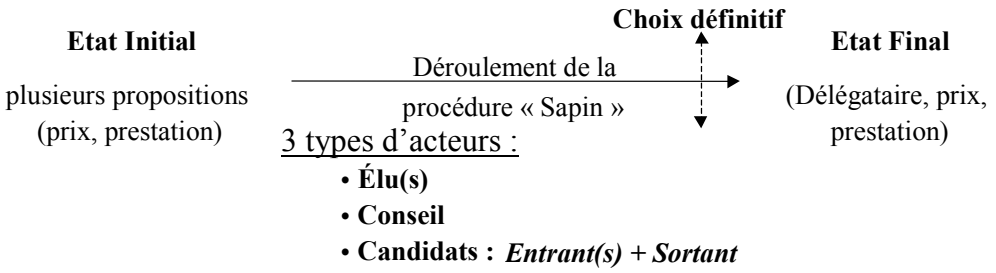


Figure 16 - Schéma du processus de négociation

Le processus peut affecter largement le résultat. Ainsi, il est de mise d'expliquer l'état final de la négociation par les états initiaux et les connaissances initiales de chaque protagoniste, mais aussi d'expliciter le déroulement de la négociation et son influence. Afin de mettre en valeur des mécanismes d'ajustement, nous mettrons un accent plus fort sur les **déterminants d'évolution du prix**.

Nous complétons encore ce dispositif par le recueil de l'opinion du conseiller. Dans sa globalité, le dispositif d'observation mis en place permet donc, outre une immersion du chercheur, l'identification des mécanismes de fixation du prix. Dans ce travail d'observation, nous aurons l'opportunité de comprendre l'impact qualitatif du talent de négociation développé par chacune des parties. Au demeurant, le résultat de la négociation peut être certainement amélioré en mettant en place des alternatives supplémentaires, ou encore en rendant les demandes de la collectivité plus crédibles. En effet, étant donné que l'exploitant prévoit très certainement une marge de manœuvre pour ses négociations, la question reste de savoir comment faire en sorte de l'amener à la réduire au maximum. Une approche indirecte, au travers d'entretiens avec des conseillers en délégation de service public, nous permettra de mieux cerner les méthodes générales de négociation qui peuvent fonctionner.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

2.1.2. L'approche indirecte : les interviews de conseillers

Le suivi de quelques négociations ne permet pas de généraliser facilement. En effet, il se peut que ces services soient des cas particuliers. Ainsi, il nous faudra valider nos conclusions auprès de personnes ayant l'expérience des négociations auprès des collectivités. Les cabinets de conseil et les DDAF sont impliqués dans l'accompagnement de nombreuses collectivités pour la procédure de délégation de service public., et sont très reconnus dans ce domaine. Ils sont donc les interlocuteurs appropriés pour cette démarche.

Nous pourrons ainsi, auprès de ces conseillers :

- valider les mécanismes d'évolution du prix que nous avons identifiés,
- valider les recommandations prévues à l'attention des collectivités.

Ces entretiens sont aussi l'occasion de rassembler des données qualitatives sur les enjeux de la négociation. Ces données (description en annexe 20.), trop peu nombreuses pour faire l'objet de régressions à plusieurs variables, nous permettront tout de même de brosser un portrait des négociations et de leurs *outputs*, pour mettre simplement en relation les prix historiques, l'enjeu lié à la négociation pour l'entreprise et pour l'élu et le résultat des négociations. Nous disposons des données complètes sur 27 services (Tableau 22), principalement ruraux (moins de 10 000 abonnés).

	Prix antérieur	Nb d'offres	première offre de l'opérateur sélectionné	Offre finale	Nombre d'abonnés
Moyenne	0,917	2,556	1,046	0,945	2008
Ecart-type d'échantillon	0,341	0,956	0,457	0,452	1372,39626

Tableau 22 - Description de l'échantillon rassemblé auprès des conseillers

2.2. Le matériel : Les études de terrain

Nous avons pu assister à 5 procédures de délégation du service public de l'eau potable. L'observation débute lors de la phase de préparation, entre la collectivité et le conseiller, au moment de l'analyse des offres. Nous avons suivi chaque réunion de négociation, voire les réunions de préparation de ces négociations lorsque celles-ci avaient lieu. Seules les négociations officielles ont pu être observées, mais les demandes de précisions aux candidats étaient faites par écrit. Les discussions ont été orientées par une analyse préalable des offres remises par les candidats intéressés. Ces terrains sont ruraux ou semi-urbains, leur population ne dépassant pas les 10 000 habitants. Les caractéristiques des négociations sont détaillées ci-dessous (Tableau 23).

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

	Cas 1	*Cas 2*	*Cas 3*	*Cas 4*	*Cas 5*
Structure	Commune	Commune	Syndicat intercommunal	Syndicat intercommunal	Commune
Activités Eau Potable	Distribution	Production et Distribution	Production et Distribution	Distribution	Production et Distribution
Situation historique	Délégation, prestation correcte	Délégation, prestation insatisfaisante	Délégation, prestation satisfaisante	Délégation, prestation satisfaisante	Régie, problème de séparation des budgets
Passif historique	Prestation peu chère et à réévaluer	Relations peu cordiales, Prix excessif	Prestation correcte, relation de confiance	Prestation correcte, relation de confiance	Réseau ancien, sécurité ressource à assurer
Préparation de la négociation	Lors de l'analyse des offres	Lors de l'analyse des offres	1 réunion préalable	Lors de l'analyse des offres	Nombreuses réunions
Durée maximale des négociations[90]	3 mois	1,5 mois	3 mois	3 mois	9 mois
Participants collectivité	Exécutif, 2 élus, conseil	Exécutif, conseil	Exécutif, conseil	Exécutif, 2 élus, conseil	Exécutif, 2 élus, 2 conseils, services techniques
Participants exploitant sortant	2 personnes	2 personnes	4 personnes	3 personnes	
Alternatives à l'exploitant historique (composition des équipes)	Néant	1 concurrent (1 personne)	1 concurrent (1 personne)	1 concurrent (4 personnes)	2 concurrents (4 personnes / 1 personne), étude de réorganisation de la régie
Nombre d'offres successives	2	2	3	2	6
Avis de l'exécutif sur les offres initiales	Cher mais pas de référence en dehors du passé	Sortant : très incorrect Entrant : quelques points à revoir	Entrant : à revoir Sortant : beaucoup d'erreurs	Sortant : correct Entrant : à revoir	Entrants : Décevant
Avis de l'exécutif sur l'offre finale retenue	Satisfaisant	Difficile d'obtenir plus	Satisfaisant	Satisfaisant	Satisfaisant

Tableau 23 - Variété des terrains d'étude

Ces différents terrains nous permettront d'illustrer d'abord le fait qu'il est très difficile de généraliser le processus de fixation du prix, chaque situation de négociation étant singulière. Au demeurant, des faits marquants aboutissent à la modification des prétentions de chacune des parties, ce que nous expliciterons. Dans les 5 cas, nous pouvons en effet d'ores et déjà observer des différences de contexte technique, qui peuvent jouer un rôle important dans la fixation du prix, et que le nombre et la qualité des alternatives à la disposition de la collectivité sont de nature à modifier sa capacité de faire évoluer les offres. En définitive, le mécanisme de négociation sera étudié plus en détail, afin de montrer comment s'articulent ces dimensions dans un processus plus global : la concurrence fait partie des déterminants, mais ces différents terrains l'ont mobilisée de manière différente.

[90] Durée entre la 1ère réunion de négociation et l'échéance du contrat antérieur

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

3. Conclusion

Au travers de la méthodologie que nous avons proposée, alliant études statistiques et études de terrain plus qualitatives, nous pourrons apporter des éléments concernant les déterminants du prix et leurs mécanismes d'influence. Les bases de données à notre disposition sont uniques, et permettent une vision globale des services. Nous pourrons ainsi essayer de dégager une généralité de ces chiffres. Au travers de ces études statistiques, nous avons la possibilité de donner plusieurs "formules" pour l'évaluation d'un prix. Les estimations statistiques ne pourront en revanche jamais prendre en compte toutes les spécificités locales, tous les paramètres décrivant le service et toutes les conditions sous lesquelles ces paramètres exercent une influence. Ces influences peuvent de plus se croiser, c'est-à-dire qu'il est possible que seule la conjonction de plusieurs paramètres ait une influence sur le prix alors que chacun des facteurs pris indépendamment n'en ait pas. Nous proposons ainsi, plutôt qu'un modèle complexe, plusieurs "estimations" simples et différentes issues des échantillons que nous avons observés. Ces valeurs peuvent aider les collectivités à se doter de références simples. Elles ne permettent en aucun cas de donner une référence crédible en négociation, car les valeurs fournies ne garantissent en aucun cas qu'il est possible d'exploiter un service à l'un de ces prix ; ce serait aussi le cas d'une formule excessivement complexe prenant en compte les spécificités locales des services.

La variété des terrains suivis nous permet de mieux comprendre les mécanismes faisant en sorte que le prix évolue. Nous allierons donc ces deux approches afin d'obtenir des éléments de réponse objectifs sur les déterminants du prix et leurs mécanismes d'action. Les multiples entretiens que nous mènerons au cours de ces travaux de recherche nous permettront finalement d'ajuster les résultats de terrain et les résultats statistiques à la réalité des acteurs de terrain. Nous pourrons ainsi concrètement fournir des pistes à suivre pour l'amélioration de la maîtrise du prix par les collectivités, étayées par plusieurs résultats. Cette approche nous permettra aussi de développer, dans la troisième partie de cette thèse, les grandes lignes d'une préparation et d'un déroulement de la négociation permettant une meilleure maîtrise du prix par les collectivités.

La prochaine partie présentera d'abord le test de la première hypothèse selon laquelle le prix est relatif à une prestation et à un contexte technique. Dans une logique de coût, correspondant à une vision budgétaire de la gestion du service, nous pouvons ramener le prix à plusieurs variables dépendant du contexte local : le patrimoine du service, la structure de la consommation, le niveau et la qualité de prestation fournie par l'opérateur.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Nous nous intéresserons aussi à la concurrence, montrant que les éléments caractérisant la régulation du marché de l'eau potable peuvent encore influer sur le prix. Ainsi, le niveau de concurrence pour le marché pourrait avoir un impact non négligeable sur le prix des services d'eau. Concurrence et références de comparaison peuvent certainement permettre de modifier l'issue de la négociation. Dans cette mesure, nous tenterons aussi de caractériser l'impact de la prise en compte de l'éventualité du retour en régie sur le prix nouvellement négocié.

Le mécanisme de formation du prix est alternativement considéré comme une mise en concurrence ou comme une négociation. Nous tenterons de prouver l'influence de paramètres justifiant chaque possibilité (par exemple l'intérêt d'une référence de prix externe, l'impact du niveau de compétence en négociation ou la motivation déployée afin d'obtenir le résultat le plus intéressant pour les abonnés) au travers de coïncidences statistiques. Les résultats des calculs seront renforcés par des entretiens avec plusieurs conseillers. Les éléments de méthode dévoilés par ces experts nous permettent indirectement de caractériser le processus, qui devrait pouvoir être analysé selon la théorie de la négociation.

Enfin, le mécanisme de formation des prix est fondamental : c'est au travers de ce mécanisme que nous parviendrons à améliorer les conditions de la décision, amenant à une meilleure maîtrise du prix. Les calculs, les perceptions et les jeux de pouvoirs ont de grandes chances d'influer sur le résultat. La recherche sur plusieurs terrains va nous donner la possibilité, dans la dernière partie, d'observer ce mécanisme de formation du prix, pour en sortir les principales caractéristiques, parmi lesquelles la manière dont la concurrence influe sur le prix final.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Conclusion de la première partie

Au terme de cette première partie, nous avons décrit la variété des déterminants du prix des services d'eau en délégation. Les services d'eau disposent d'infrastructures particulières, desservant une population dont les caractéristiques de consommation ne sont pas uniformes sur le territoire. La définition même du prix a dû être précisée. Ce prix, en délégation, reste encore relatif à la prestation externalisée. A partir de l'idée intuitive que le prix est directement lié à un coût, nous avons d'abord montré que la notion même de coût n'est ni simple ni univoque, puis qu'il existe de toute évidence d'autres déterminants du prix. De la complexité du contexte du service à l'intensité de la concurrence, en passant par les rapports de force en négociation, les influences sur ce dernier restent floues et sa lisibilité pose problème. Les différentes présentations du coût, associées à des conventions de calcul distinctes, ne permettent pas une vision simple de la marge dégagée par le partenaire privé. Ces asymétries d'information sont à la base d'un système de régulation hybride qui permet à la fois de justifier le prix des services par les coûts prévisionnels, mais aussi sur la concurrence, puisque les collectivités négocient leur contrat, à la manière d'un monopole bilatéral, en mettant en compétition plusieurs alternatives.

Les problèmes d'opportunisme *ex post*, liés à l'incertitude sur l'environnement, la rationalité limitée des acteurs et aux coûts de transaction, ont aussi leur reflet dans la procédure de DSP. Si le prix répond à l'interaction de plusieurs protagonistes, que sont l'élu, les abonnés, le conseiller et les différents opérateurs potentiels, différentes prestations sont aussi fournies à différents types de clients. Les stratégies et les rapports de pouvoir au sein de la négociation peuvent amener à des variations substantielles du prix. Par rapport à une relation commerciale classique entre un client et un fournisseur, le contexte des services d'eau démontre son originalité, au travers de la complexité forte de l'objet négocié, de la durée des relations, d'une structure de marché localement en

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

monopsone contrarié[91], et d'un client-décideur qui ne subit pas directement les conséquences de son choix. Parmi les quatre types de protagonistes, seuls trois peuvent avoir un impact sur le niveau de prix. Celui-ci s'impose à l'usager. Il n'a vraisemblablement pas pour but l'incitation à la baisse de la consommation, mais plutôt le recouvrement des coûts et du bénéfice de l'entreprise, ce dernier étant notamment lié au risque pris en charge et à la concurrence.

Dans cette mesure, la nécessité de justification du prix se fait sentir. Ses déterminants ne résideraient ainsi pas simplement dans des coûts, correspondant à un niveau de prestation, mais seraient de nature diverse. Ainsi, il est de rigueur d'identifier l'impact du contexte technique, contractuel, historique, concurrentiel et organisationnel sur les prix, en montrant la part de chacune de ces influences. Nous envisageons donc une étude statistique de ces différents déterminants : nous tenterons de valider, à partir de bases de données sur les services d'eau, ces hypothèses. Afin de révéler des leviers d'action sur le prix, nous devrons encore expliquer les mécanismes d'influence des facteurs que nous aurons validés. Plusieurs études de terrain, ainsi que des entretiens avec des spécialistes de ce domaine, nous permettront de mener cette recherche à bien.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

[91] Un monopsone contrarié est caractérisé par la présence d'un seul acheteur et de quelques vendeurs

Partie II. Recherche des déterminants empiriques du prix des services d'eau potable

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Introduction de la deuxième partie

La notion de "juste prix" du service d'eau potable délégué fait référence à des déterminants objectifs. Est-il possible de trouver des caractéristiques des services permettant de calculer d'une manière objective un prix de la prestation déléguée, et quel est l'impact de chacun de ces déterminants ? Quelle est l'origine du niveau de prix du service délégué ?

Cette deuxième partie exposera nos résultats de recherche sur les déterminants du prix des services d'eau potable délégués. Nous allons utiliser à la fois des entretiens avec des experts et des parties prenantes, des études statistiques et des entretiens téléphoniques afin de développer des réponses aux trois questions correspondant aux chapitres suivants : le prix est-il le fruit d'un contexte technique, d'un niveau de concurrence ou d'un rapport de pouvoir ? Pour chaque hypothèse, nous tenterons de valider des résultats tirés d'études statistiques à partir d'éléments qualitatifs et empiriques. Les données sur le secteur de l'eau potable restent rares, *"[…] la production de connaissances ne [se] trouve pas facilitée par manque de d'une production statistique régulière*" (Lorrain, 2003) ; nous avons ici l'ambition d'y remédier partiellement par l'exploitation de bases de données très détaillées.

Le premier chapitre aborde la question du coût du service : à partir de plusieurs bases de données, des études statistiques nous éclaireront sur la qualité de l'explication fournie par les variables de contexte (technique et démographique) des services, censées générer ce coût, sur le prix des prestations déléguées.

Ensuite, nous examinerons l'hypothèse selon laquelle le prix est issu d'un processus concurrentiel, en prenant en compte aussi des variations de contexte.

Dans un dernier temps, une négociation ayant lieu, nous examinerons quelles références de comparaison, mais aussi quels paramètres d'enjeu, de préparation et de compétence impactent le prix au terme de la procédure "Loi Sapin". Cette dernière étude des

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

négociations sera l'occasion de se pencher sur les mécanismes de négociation et la manière dont son déroulement influe sur le prix.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Chapitre 1 L'équilibre budgétaire ?

Chaque service d'eau potable a sa particularité. Dans cette mesure, la complexité technique du service peut être une source majeure de variation du prix, ce que nous allons tenter de prouver au travers de la méthodologie exposée en Chapitre 1. Les résultats de cette partie seront nécessairement limités par la qualité et la quantité de données à notre disposition, mais notre objectif reste d'obtenir la meilleure explication possible du prix à partir des données, déjà très riches, dont nous disposons. Nous supposons donc que l'offre de l'entreprise choisie est toujours adaptée "au plus juste" à la taille et aux infrastructures des services.

S'il s'avère possible que le prix se modélise bien par des facteurs techniques, nous pourrons conclure que la construction du prix est faite à partir de la description du patrimoine, synonyme de complexité d'exploitation et générateur des coûts. En revanche, si nous n'aboutissons pas à une relation claire, c'est que le prix n'a aucune relation avec le patrimoine, du moins de forme proportionnelle ou localement assimilable à une relation proportionnelle. Cela signifierait une absence de relation généralisable entre le patrimoine et le prix, ce qui n'exclut pas que celle-ci s'exprime dans certains contextes particuliers.

Parmi les éléments cités par le BIPE (Barucq et Leflaive, 2003) dans son étude sur les prix, les déterminants majeurs consistent en des facteurs géographiques (nature de l'habitat, topographie, linéaire par habitant), des facteurs techniques (périmètres de protection mis en place par la collectivité, traitement de l'eau avant distribution, dimensionnement du réseau et des infrastructures et renouvellement de réseau) et d'autres facteurs liés à la gestion et au financement des activités de la collectivité (endettement, planification…).

Nous allons donc tenter de valider ces résultats, en se focalisant sur le prix de la prestation déléguée, au travers de notre méthodologie. Après avoir examiné les facteurs liés au patrimoine, nous chercherons si le partage des prestations peut être approché par

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

le rapport des parts de la collectivité et du délégataire. Le niveau de prix peut aussi varier, à patrimoine égal, selon la qualité de prestation et la performance atteinte par l'opérateur du réseau.

L'organisation de la collectivité peut modifier les prix des services d'eau, d'après les études existant actuellement. En effet, l'IFEN (2005) a noté une corrélation forte entre l'intercommunalité et un prix élevé. D'autres études (Carpentier*, Ibid.*, 2005) ont vérifié cette corrélation sur la base de traitements statistiques plus poussés, en modélisant la facture 120 m^3. La question se pose de savoir si ces variations de prix dues à l'intercommunalité se retrouvent aussi dans le prix du service délégué.

Enfin, le prix du service délégué reste basé sur une prévision, et son évolution au cours du contrat reste à observer. Nous chercherons donc à savoir si, de manière uniforme sur le territoire, la formule d'indexation est définie à partir de la structure des coûts du service définie dans le CEP. D'autre part, les coûts du service peuvent aussi ne pas correspondre à la prévision du CEP, nous testerons donc les relations entre la structure de ce dernier et la structure du CRF afin de mesurer la qualité de la prévision des charges.

Autrement dit, nous testons dans ce chapitre l'existence d'un équilibre essentiellement budgétaire, répondant à une logique de régulation de type "cost plus".

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

1. Les déterminants liés à la complexité technique

1.1. La complexité technique du service

La complexité technique du service peut être exprimée par plusieurs variables ; nous testerons toutes les relations possibles entre cette complexité technique et le prix.

Les variables disponibles ont été citées en Partie I. Chapitre 6 1.2.1. b), dans le Tableau 15. Nous ne pouvons utiliser que les plus complétées ; le tableau suivant nous montre la disponibilité des données. Celles-ci devant être croisées par la suite, les taux de remplissage doivent dépasser 50% pour obtenir des données exploitables.

		Services avec information minimale		**Services en délégation**		**Services en affermage**		**Commentaire**
Mode de gestion		1 346	100%	1 044	100%	**1 037**	**100%**	exploitable
Contrat avec les informations minimales		1 346	100%	1 044	100%	**1 037**	**100%**	exploitable
Nom de la société mère qui exploite		1 103	82%	1 044	100%	**1 037**	**100%**	exploitable
Date de début du contrat (ou de la régie)		1 183	88%	1 035	99%	**1 028**	**99%**	exploitable
Date de fin du contrat éventuellement après prolongation		1 089	81%	1 032	99%	**1 026**	**99%**	exploitable
Nombre d'avenants saisis dans GSP		649	48%	620	59%	**615**	**59%**	exploitable
Prix délégataire (Produit de la vente d'eau revenant à l'exploitant ramené au volume facturé)		962	71%	925	89%	**918**	**89%**	exploitable
Prix collectivité(Produit de la vente d'eau revenant à la collectivité ramené au volume facturé)		1 142	85%	909	87%	**903**	**87%**	exploitable
Nombre d'ouvrages dont la fonction principale est le "prélèvement", capacité et ressource associée		1 002	74%	771	74%	**768**	**74%**	exploitable
Ouvrages dont la fonction principale est le "Stockage"	Nombre	0	0%	0	0%	**0**	**0%**	inutilisable
	Capacité totale	730	54%	651	62%	**646**	**62%**	exploitable
Ouvrages dont la fonction principale est le "Pompage"	Nombre	500	37%	454	43%	**451**	**43%**	difficile
	Capacité totale	410	30%	376	36%	**374**	**36%**	difficile
Ouvrages dont la fonction est le "Transport d'eau brute"	Nombre	32	2%	29	3%	**28**	**3%**	inutilisable
	Linéaire	13	1%	11	1%	**11**	**1%**	inutilisable
Ouvrages dont la fonction est le "Transport-distribution d'eau potable"	Nombre	471	35%	428	41%	**424**	**41%**	difficile et peu significatif
	Linéaire	320	24%	295	28%	**291**	**28%**	difficile
Nombre total de branchements déclarés dans le patrimoine		159	12%	142	14%	**140**	**14%**	inutilisable
Nombre total de compteurs déclarés dans le patrimoine		65	5%	65	6%	**63**	**6%**	inutilisable
Type de "Traitement" utilisé (A1, A2, A3 et autres)		516	38%	417	40%	**415**	**40%**	difficile
Volume d'eau potable produit en 2002 par les ouvrages du contrat		1 314	98%	1 013	97%	**1 006**	**97%**	exploitable
Proportion d'eau de surface, d'eau souterraine ou d'autres ressources dans la production		953	71%	762	73%	**759**	**73%**	exploitable
Volume d'eau potable importé en 2002 pour le contrat		1 344	100%	1 043	100%	**1 036**	**100%**	exploitable

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

	Services avec information minimale		Services en délégation		Services en affermage		Commentaire
Volume d'eau potable exporté en 2002 pour le contrat	1 315	98%	1 014	97%	**1 007**	**97%**	exploitable
Volume de la consommation pour l'ensemble des abonnés de ce contrat pour l'année	1 346	100%	1 044	100%	**1 037**	**100%**	exploitable
Part de la consommation domestique sur ce total	906	67%	752	72%	**747**	**72%**	exploitable
Population desservie par le contrat dans l'année	1 042	77%	847	81%	**840**	**81%**	exploitable
Nombre total d'abonnés dans l'année pour ce contrat (tous tarifs confondus)	1 346	100%	1 044	100%	**1 037**	**100%**	exploitable
Part des abonnés domestiques sur ce total	1 346	100%	1 044	100%	**1 037**	**100%**	exploitable

Tableau 24 - Disponibilité des données de l'enquête GSP 2002

Nous avons donc tenté des régressions sur les paramètres exploitables, ainsi que sur ceux dont la disponibilité était juste suffisante pour pouvoir effectuer des régressions.

Le prix est défini en tant que la recette de ventes d'eau de l'exploitant divisé par le volume consommé par les abonnés. Nous avons commencé par tester les variables techniques une par une, pour choisir les plus significatives. D'autres variables sont ajoutées au fur et à mesure, tant que le R^2 ajusté progresse et que ces paramètres sont significatifs.

Les premières régressions ont fourni une estimation du prix sur la base du nombre d'abonnés et du volume consommé par abonné. Elles figurent en annexes 4 et 6. Le R^2 ajusté atteint presque 0,2 pour la forme logarithmique.

Plusieurs formes fonctionnelles ont été testées (voir annexes 4. 5. 6. et 7.). La plus concluante était celle mettant en relation (Tableau 25) le logarithme du prix avec les transformées par logarithme de la densité de réseau (nombre d'abonnés par km de réseau), de la consommation par abonné, de l'indice linéaire de pertes primaire (composant les différents volumes caractéristiques du réseau ainsi que sa longueur), du ratio de volume importé relativement au volume mis en distribution, et le type de traitement (A1, A2, A3). Seuls 124 services, dont les caractéristiques sont détaillées p.157 (Tableau 26), disposaient des données suffisantes. Les prix de **70 services sur 124 (soit 56%)** sont modélisés avec une erreur inférieure à 20%.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

R²aj. (coefficient de détermination ajusté)	0,295

Paramètres du modèle :

Paramètre	Valeur	Significativité	t de Student
Constante	3,887	***	5,491
ln(densité linéaire)	-0,096	*	-1,735
ln(Vconso/abo)[92]	-0,631	***	-4,830
ln(ILP)[93]	0,071	*	1,863
ln(1+Vimport/Vmed)[94]	0,387	**	2,328
ln(Abonnés)[95]	-0,082	***	-2,973
DumA1[96]	-0,171	***	-2,791
DumA2[96]	-0,101	-	-1,467
DumA3[96]	0,213	-	1,476

Tableau 25 - Régression du prix vis-à-vis des caractéristiques techniques du service, données 2002 (124 services)

La population desservie n'a pas été prise en compte directement, celle-ci se reflétant dans le nombre d'abonnés et dans le volume consommé par un abonné moyen. La proportion d'eau de surface et d'eau souterraine a aussi été testée, mais sa colinéarité forte avec le type de traitement nous a conduit à l'évincer de l'analyse. En effet, le tableau ci-dessous nous montre les valeurs prises par ces variables.

Taux d'eau superficielle dans la ressource en eau utilisée en fonction du type de traitement

	total	A1	A1-A2	A1-A3	A2	A3	Aucun
Nbr. de valeurs utilisées	124	74	11	2	21	2	14
Nbr. de services n'utilisant pas d'eau de surface.	114	74	11	1	14	2	14
Moyenne du taux d'eau superficielle	**8%**	**0%**	**0%**	**50%**	**30%**	**100%**	**0%**
Ecart-type	26%	0%	0%	50%	43%	0%	0%

Tableau 26 - Relation entre l'origine de la ressource et le traitement

L'ajout de certaines variables ne permet pas d'améliorer le pouvoir explicatif du modèle : la proportion d'abonnés non domestiques (les services strictement industriels dont la consommation moyenne par abonné dépassait les 10 000 m^3/ab. ont été supprimés de l'échantillon), la proportion de volume exporté relativement au volume produit ou encore la capacité de stockage.

[92] logarithme du volume consommé par abonné

[93] logarithme de l'indice linéaire de pertes

[94] logarithme de la somme de 1 et du rapport du volume importé par le service au volume mis en distribution. Cette rapport pouvant prendre la valeur 0, il faut ajouter 1 pour que le logarithme soit défini.

[95] logarithme du nombre d'abonnés

[96] Variable binaire (*Dummy*) représentant la présence d'un traitement de type A1, A2 ou A3, prenant les valeurs 0 ou 1.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

La même régression, effectuée sur les données de 2004, plus complètes, nous a permis de valider ces premiers résultats : les coefficients restent sensiblement les mêmes, pour un échantillon plus large de 832 services (les services inexploitables ou industriels étant supprimés). Toujours limité, le R² ajusté reste autour des mêmes valeurs, à 0,259, et le prix est correctement estimé (avec une marge d'erreur de 20%) **pour 54% des services**.

R²aj. (coefficient de détermination ajusté)	0,259

Paramètres du modèle :

Paramètre	Valeur	Significativité	t de Student
Constante	3,211	***	14,779
ln(densité linéaire)	-0,047	**	-2,397
ln(Vconso/abo)	-0,623	***	-15,521
ln(ILP)	0,040	***	2,720
ln(1+Vimport/Vmed)	0,122	***	2,630
ln(Abonnés)	-0,028	***	-3,082
DumA1	-0,067	**	-2,516
DumA2	0,009	-	0,299
DumA3	0,129	**	2,131

Tableau 27 - Régression du prix vis-à-vis des caractéristiques techniques du service, données 2004 (832 services)

Sur le traitement des eaux, nous retrouvons sensiblement les résultats du BIPE (Barucq*, Ibid.*, 2003), détaillés dans le tableau ci-dessous.

Origine de la ressource	Eau Souterraine	Eau de surface entre 0 et 50%	Eau de surface entre 50 et 100%	Eau de surface uniquement
Prix pour 120 m^3	114 €	96 €	125 €	139 €

Tableau 28 - Prix moyen de l'eau potable suivant le type de ressource en eau (Barucq, Ibid., 2003)

Ainsi, les facteurs techniques dont nous disposons nous permettent de mettre en avant des relations, dont la validité est encore réduite. Les influences dégagées correspondent au type d'approvisionnement en eau (type de traitement) et à l'externalisation de ce service et à la disponibilité locale d'une ressource de bonne qualité (importation d'eau), à la qualité du réseau (indice linéaire de pertes), mais surtout à la structure de l'habitat de la collectivité. La taille des services (le nombre d'abonnés) ainsi que le volume consommé (consommation par abonné) implique des rendements d'échelle croissants. Plus l'habitat est dense, plus le prix à payer est faible, ce qui pourrait valider le fait que des coûts d'entretien du réseau réduits impliquent un prix réduit. L'autre possibilité est qu'une collectivité urbaine (dont le réseau est dense et dont le nombre d'abonnés est élevé) ait plus de pouvoir en négociation qu'une collectivité rurale. Nous ne pouvons valider aucune des deux solutions, étant donné que nous ne disposons pas des coûts réels.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

1.2. Le prix et la performance

Il est encore possible d'ajouter des variables de performance, puisque nous disposons de données sur les valeurs prises en 2002 par les indicateurs de performance. Seuls quelques uns pourront être testés, leur suivi étant suffisamment fréquent.

Code	Désignation de l'indicateur de performance	Unité	Taux de disponibilité
Ind038	Indice linéaire de réparations de conduites principales pour fuite ou rupture	nb/km	40%
Ind010	Taux de conformité des analyses DDASS (eau distribuée)	%	39%
Ind045	Durée moyenne de stockage	h	38%
Ind011	Taux de conformité des analyses d'autocontrôle (eau distribuée)	%	32%
Ind042	Taux physique de renouvellement des compteurs	%	32%

Tableau 29 - Indicateurs de performance disponibles en quantité suffisante pour l'année 2002 (en dehors des indices de pertes et du rendement)

Les régressions que nous avons pu faire en ajoutant l'une de ces variables n'ont pas amélioré le R^2 de la régression. On peut tout de même noter que :

- les valeurs associées au taux de conformité des analyses DDASS, à la durée moyenne de stockage, à "l'indice linéaire de réparations de conduites principales pour fuite ou rupture" ne sont pas significativement différents de 0 dans les régressions les prenant en compte,
- la prise en compte du taux de conformité des analyses d'autocontrôle ne grève pas beaucoup l'explicativité du modèle, bien que seulement 68% de l'échantillon soit pris en compte. En revanche, ce paramètre ne semble pas être significativement différent de 0 (un signe négatif est observé),
- le taux de renouvellement des compteurs influe positivement sur le prix, même s'il n'y a qu'une probabilité réduite que ce paramètre soit différent de 0 (significatif au seuil de 20%) (voir Tableau 31).

Les données sur l'année 2004 nous permettent le même type d'estimation, plus complètes car les données restent plus nombreuses. En complément des éléments de complexité technique, nous prendrons en compte des indicateurs de performance, l'échantillon ne passant pas sous la barre des 70 individus (Tableau 30).

Code	Nom de l'indicateur de performance	Unité	Nombre de données disponibles dans l'échantillon
Ind010	Taux de conformité des analyses DDASS (eau distribuée)	%	306
Ind038	Indice linéaire de réparations de conduites principales pour fuite ou rupture	nb/km	275
Ind042	Taux physique de renouvellement des compteurs	%	273
Ind045	Durée moyenne de stockage	h	263
Ind011	Taux de conformité des analyses d'autocontrôle (eau distribuée)	%	247

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Code	Nom de l'indicateur de performance	Unité	Nombre de données disponibles dans l'échantillon
Ind017	Indice de pertes primaires par branchement	l/br/j	202
Ind041	Taux physique de renouvellement des branchements	%	134
Ind040	Réalisation d'une opération de sectorisation des fuites (mesure de débits sur un large secteur)	0 ou 1	124
Ind012	Taux de conformité des analyses DDASS (eau brute)	%	104
Ind005	Présence d'engagements envers le client	0 ou 1	92
Ind039	Taux de recherche de fuites préventive par méthode acoustique	%	81
Ind020	Taux d'interruption de service non programmée (en fonction du nombre)	nb/1000 us	79
Ind048	Taux d'impayés au 31 décembre (en pourcentage du montant facturé dans l'année)	%	76
Ind022	Durée de restriction à la consommation	jour	71

Tableau 30 - Disponibilité des indicateurs de performance pour l'année 2004

Les résultats sont les suivants :

- Les taux de conformité des analyses DDASS ou d'autocontrôle n'ont pas d'influence significative, qu'elles soient sur l'eau brute ou sur l'eau traitée. De même pour le taux de recherche de fuites par méthode acoustique, le taux de renouvellement des compteurs, la réalisation d'une opération de sectorisation des fuites, la présence d'engagements envers le client, les taux d'interruption du service, les taux d'impayés ou la durée de restriction à la consommation. Bien que non significativement différent de 0, la valeur du paramètre lié à l'indice linéaire de réparations semble augmenter le prix.
- Plus la durée de stockage est grande, plus le service est cher, d'après nos données. Le coefficient est très significativement différent de 0, mais le R^2 n'est pas meilleur (échantillon réduit).
- L'indice de pertes primaires par branchement est très étroitement lié à la densité linéaire du réseau (le nombre d'abonnés par km de réseau est proche de la densité linéaire de branchement) et à l'indice linéaire de pertes, nous ne pouvons pas l'utiliser (problème de colinéarité).
- Le taux de renouvellement des branchements induit une hausse du prix. La valeur du paramètre est positive, significativement différente de 0 à une probabilité de 2%, et le R^2 ajusté reste au niveau antérieur.
- Une régression mettant en relation les éléments significatifs précédents (Tableau 31) montre des influences significatives à la hausse sur le prix du taux de renouvellement des branchements et de la durée moyenne de stockage. Ce dernier paramètre reflète certainement le niveau de dimensionnement des infrastructures relativement à l'utilisation du service. Dans cette nouvelle régression, le type de traitement n'est plus

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

significatif. Le nombre de services pour lesquels le prix modélisé est proche à 20% du prix réel atteint 66% du total de l'échantillon. Le R² ne progresse pas, atteignant 0,255. Le tableau des différents modèles (Tableau 31) nous montre que les valeurs des autres paramètres varient très peu.

	Modèle incluant la variable Ind041 (taux de renouvellement des branchements)		Modèle incluant la variable Ind045 (durée moyenne de stockage)		Modèle incluant les variables Ind041 et Ind045	
Nombre de valeurs utilisées	134		263		120	
R² ajusté	0,259		0,219		0,255	
	Valeur	Significativité	Valeur	Significativité	Valeur	Significativité
Constante	2,663	***	2,897	***	2,739	***
ln(Vconso/Abo)	-0,444	***	-0,596	***	-0,500	***
ln(Abo)	-0,053	**	-0,019	-	-0,048	*
ln(ILP)	0,056	-	0,089	***	0,082	*
ln(densité linéaire)	-0,128	**	-0,110	***	-0,144	**
ln(1+Vimport/Vmed)	0,353	***	0,248	***	0,309	**
DumA1	-0,079	-	-0,093	*	-0,118	-
DumA2	0,041	-	0,099	*	0,037	-
DumA3	0,194	-	0,181	*	0,142	-
ln(Ind045)			0,065	*	0,063	-
ln(1+Ind041)	0,136	**			0,126	**

Tableau 31 - Modèles incluant des indicateurs de performance

Ainsi, la performance du service, telle que mesurée par les indicateurs dont nous disposons, n'influe pas fortement sur le prix. Les relations que nous avons tenté de dégager n'ont pas été concluantes, et seuls le taux de renouvellement des branchements et la durée moyenne de stockage ont une influence générale sur les prix. Le renouvellement des réseaux caractérise un investissement dans les réseaux et une qualité de réseau faible. La durée moyenne de stockage peut caractériser le niveau de dimensionnement des infrastructures du service relativement aux besoins ou un coût d'exploitation supérieur étant donné la quantité de points de stockage.

1.3. Le partage des prestations entre la collectivité et l'exploitant

Nous avons essayé de savoir si un transfert de prestations avait lieu entre la collectivité et l'exploitant. Ne disposant pas de données sur les contrats, nous prendrons comme hypothèse que chaque part, revenant à la collectivité ou au délégataire, représente un volume de prestations. Ainsi, le montant de la part collectivité (la recette annuelle de la collectivité pour le service d'eau ramenée au volume facturé, notée Rc/V) devrait nous donner une estimation des prestations associées. Les régressions suivantes (Année 2002 : Tableau 32 ; Année 2004 : Tableau 33) nous montrent les résultats associés.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

R²aj. (coefficient de détermination ajusté)			0,330
Paramètres du modèle :			

Paramètre	Valeur	Significativité	t de Student
Constante	3,835	***	5,505
densité lin	-0,069	-	-1,243
Vconso/abo	-0,615	***	-4,785
ILP	0,062	-	1,654
Vimport/Vmed	0,447	***	2,733
Abonnés	-0,087	***	-3,132
Rc/V (prix collectivité)	0,119	**	2,360
DumA1-1	-0,155	**	-2,539
DumA2-1	-0,105	-	-1,558
DumA3-1	0,175	-	1,243

Tableau 32 - Régression incluant la part collectivité (données 2002, 122 services)

R²aj. (coefficient de détermination ajusté)			0,264
Paramètres du modèle :			

Paramètre	Valeur	Significativité	t de Student
Constante	3,271	***	14,710
densité lin	-0,065	*	-3,130
Vconso/abo	-0,636	***	-15,210
ILP	0,050	**	3,272
Vimport/Vmed	0,134	**	2,927
Abonnés	-0,025	**	-2,675
Rc/V (prix collectivité)	-0,017	-	-0,856
DumA1-1	-0,065	-	-2,456
DumA2-1	0,015	**	0,510
DumA3-1	0,134	**	2,231

Tableau 33 - Régression incluant la part collectivité (données 2004, 822 services)

Sur l'année 2002, les prix de 55% des 122 services étaient correctement prévus au travers de ce modèle (marge d'erreur de 20%). Le chiffre correspondant pour l'année 2004 est 54%.

	Rc/V (prix collectivité)
Nbr. de valeurs utilisées	822
Moyenne	0,605
Ecart-type d'échantillon	0,309
Minimum	0,019
1er quartile	0,383
Médiane	0,568
3ème quartile	0,791
Maximum	3,383

Tableau 34 - Statistiques descriptives de la part collectivité (données 2004)

Les deux régressions ne donnent pas le même signe pour le paramètre relatif à la part de la collectivité. L'estimation de l'année 2004, prenant en compte plus de données, donne une valeur non significativement différente de 0. Ainsi, la part collectivité n'a pas d'influence généralisable sur le prix des services délégués. De plus, cette variable n'est

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

pas utilisable afin de montrer la charge de prestations. Ceci est aussi intuitif : les services n'ont pas la même croissance démographique, les besoins en investissement sont très différents d'un service à l'autre et les solutions de financement choisies par la collectivité peuvent largement varier d'un service à l'autre.

1.4. L'organisation de la collectivité et le prix

Sur l'année 2004, nous avons testé l'impact de la variable "intercommunalité", afin de savoir si l'organisation de la collectivité en intercommunalité ou non influe sur le prix des services délégués. 32% des 832 services sont en gestion municipale ; les services en intercommunalité sont principalement des SIVU (Syndicat Intercommunal à Vocation Unique).

R^2aj. (coefficient de détermination ajusté)	0,264
Paramètres du modèle :	

Paramètre	Valeur	Significativité	t de Student
Constante	3,242	***	14,844
densité lin	-0,039	*	-1,918
Vconso/abo	-0,620	***	-15,420
ILP	0,040	***	2,716
Vimport/Vmed	0,129	***	2,766
Abonnés	-0,036	***	-3,318
Gestion municipale (référence : intercommunalité)	-0,037	-	-1,336
DumA1-1	-0,068	**	-2,550
DumA2-1	0,008	-	0,297
DumA3-1	0,127	**	2,102

Tableau 35 - Régression incluant le facteur "intercommunalité" (données 2004)

Ainsi, dans nos estimations, contrairement aux résultats issus de la base de données de l'IFEN sur l'ensemble des services français, le fait que la commune se regroupe ou non avec ses voisins pour la compétence de l'eau potable n'influe pas significativement sur le prix du service délégué. On remarque l'importance de l'intercommunalité dans l'échantillon : il est possible que le prix élevé de ces services groupés provienne du fait qu'ils ont plus souvent recours à la délégation que les services municipaux. Nos estimations ne prennent ici pas en compte le biais de l'endogénéité du choix du regroupement : celui-ci peut dépendre aussi de la complexité du service.

Il semble en revanche que les parts collectivités des services en intercommunalité soient plus élevées que les services en gestion communale, à volume consommé, à linéaire de réseau et à nombre d'abonnés égal (Tableau 36). Ceci expliquerait pourquoi nous n'observons pas de différence entre les services, au niveau de la part délégataire, selon le fait qu'ils soient en intercommunalité ou non : cette différence a lieu sur la part collectivité.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

R^2aj. (coefficient de détermination ajusté)	0,257

Paramètres du modèle :

Paramètre	Valeur	Significativité	t de Student
Constante	2,701	***	7,860
ln(Vconso/Abo)	-0,634	***	-9,436
ln(Abo)	0,067	***	3,712
ln(densité linéaire)	-0,262	***	-9,827
Gestion communale (référence intercommunalité)	-0,139	***	-2,874

Tableau 36 - Résultats de la régression du logarithme de la part collectivité face à plusieurs variables dont l'intercommunalité

1.5. La structure des coûts et l'évolution des prix

Nous disposons en outre d'une formule d'indexation et de l'évolution du prix depuis la signature du contrat pour 55% des services en affermage, sur les données 2002. Ces estimations n'ont pas été refaites pour les données 2004. La structure de la formule d'indexation influe sur l'augmentation du prix. Les indices ayant le plus évolué ces dernières années (le coefficient TP - Travaux Publics, typiquement) augmentent le coefficient d'indexation K.

Nous avons effectué des régressions afin de saisir quel lien existe effectivement entre la structure du CEP et celle de la formule d'indexation. Les variables expliquées sont successivement les parts de chacun des coefficients dans la formule, en ne prenant pas en compte la part gelée de la formule (ces coefficients ont donc été traités au préalable). Nous avons effectué des régressions face à la proportion du coût total présent dans chaque poste du CEP. Le poste "Autres" n'a pas pu être inséré dans la régression (colinéarité). Nous disposons de données suffisantes et cohérentes pour 125 services.

Le Tableau 37 nous montre que les achats d'eau sont bien répercutés dans la formule, de même pour l'électricité et les salaires. Les coefficients "Travaux Publics" et "Produits et Services Divers" correspondent eux à des proportions de coût provenant de postes tels que les impôts et taxes. Ainsi, ils seraient l'ajustement de la formule d'indexation.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

	Constante	CEP : Main d'oeuvre (locale)	CEP : Eau	CEP : Energie	CEP : Renouvellement	CEP : Frais généraux	CEP : Investissements propres	CEP : Sous-traitances	CEP : Impôts et taxes	CEP : Autres charges réparties
Autres (dont achat d'eau)	-0,0379	0,0550	***0,4150***	-0,0058	0,1038	0,0656	0,0965	0,0716	0,0279	0,0968
R^2 aj. = 0,1408	-	-	***	-	-	-	-	-	-	-
Produits et Services Divers (PSD)	***0,3239***	**-0,2539**	**-0,2591**	-0,1749	-0,0328	**-0,2008**	-0,1500	0,0960	***0,6431***	-0,1081
R^2 aj. = 0,1250	***	**	**	-	-	*	-	-	**	-
Travaux Publics (TP)	***0,3017***	-0,1660	**-0,2056**	**-0,3791**	-0,0162	-0,1030	-0,1832	-0,1880	**-0,7051**	**-0,2610**
R^2 aj. = 0,0901	***	-	*	**	-	-	-	-	**	**
Electricité	0,0912	-0,0628	-0,0447	***0,7022***	-0,0429	-0,0470	0,1534	-0,1352	-0,1690	-0,0209
R^2 aj. = 0,4758	-	-	-	***	-	-	-	-	-	-
Salaires	***0,3212***	***0,4278***	0,0943	-0,1424	-0,0118	***0,2852***	0,0834	0,1555	0,2030	***0,2933***
R^2 aj. = 0,1365	**	***	-	-	-	*	-	-	-	*

Tableau 37 - Régressions de chaque part de la formule d'indexation face aux postes du CEP en % (ramenés au coût total présenté)

On ne peut en revanche pas tirer de généralité sur la construction de la formule. Celle-ci est négociée au cas par cas entre les collectivités et leurs exploitants.

1.6. La prévision des coûts

Si nous supposons que le prix du service reste proche de son coût, c'est-à-dire que la marge dégagée par les entreprises est relativement uniforme sur l'ensemble des services, ce prix devrait être sujet à une prévision de coût très précise. Ainsi, nous avons essayé de mettre en relation les prévisions de structure de coût du CEP avec la structure des réalisations du CRF. Les régressions sont résumées en annexe 14. Il est remarquable que les charges locales sont extrêmement bien prévues, les régressions de la proportion du CRF associée à l'un des postes Eau, Energie, Autres, et Main d'œuvre sont très bien estimés à partir du CEP, et ne fournissent (sauf pour le poste "main d'œuvre") de relation très significative qu'avec les proportions correspondantes du CEP. En revanche, les réalisations des frais généraux, des investissements propres, de la sous-traitance ou des impôts et taxes restent très aléatoires et difficiles à prévoir.

Ainsi, puisque le prix est décidé avant d'exploiter le service, affirmer que le prix du service correspond à ses coûts réels revient à dire que la prévision des coûts est presque exacte. Ce n'est pas le cas, au moins lorsqu'il s'agit des comptes rendus financiers annuels. Des données sur la durée du contrat pourraient nous permettre de préciser et de confirmer ce fait.

1.7. Le modèle issu de ces études statistiques

A l'issue de ces multiples tests, tentant de prouver la relation entre le prix du service et des caractéristiques techniques des services, nous avons obtenu quelques relations

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

satisfaisantes. La plus simple (Tableau 25, Modèle 1, p.157) reste celle qui explique le mieux le prix, parmi celles présentées ci-dessus.

Les principales influences sur le prix restent le volume consommé et le nombre d'abonnés, ce qui nous ramène à une notion de tarif. D'autres influences sont sensibles, comme la densité de réseau (nombre d'abonnés par km), les pertes (indice linéaire de pertes, et le niveau de traitement, ce qui traduit une certaine complexité d'exploitation ainsi qu'une certaine qualité du patrimoine. L'importation d'eau fait aussi gonfler le prix, montrant ainsi le coût de l'externalisation de cette activité en même temps que la rareté de la ressource.

Nous avons utilisé, dans la description de nos terrains d'étude, certains modèles. Le modèle 1 et le modèle 1bis correspondent respectivement aux estimations du Tableau 25 (données 2002, p.157) et du Tableau 27 (données 2004, p.158). Nous avons ainsi exprimé le prix en comme :

$$\ln\left(\frac{Recette\ délégataire}{Volume\ facturé}\right) \approx a + b\cdot\ln(densité\ linéaire) + c\cdot\ln(Volume\ consommé\ par\ abonné) + d\cdot\ln(ILP) + e\cdot\ln\left(1+\frac{Volume\ importé}{Volume\ mis\ en\ distribution}\right) + f\cdot\ln(Nombre\ d'abonnés) + \delta_1\cdot DumA1 + \delta_2\cdot DumA2 + \delta_3\cdot DumA3$$

Équation 2 - Modèle utilisé pour la régression du prix des services d'eau potable en délégation face aux facteurs techniques

Ce modèle ne permet toutefois pas de donner une valeur de référence pour un prix : la variabilité non expliquée est trop forte. Nous l'avons tout de même fait figurer sur les trajectoires de négociation que nous avons suivies, afin d'illustrer les prédictions du modèle. Il permet en revanche de montrer les influences générales sur le prix. Ainsi, **toutes choses égales par ailleurs, la complexité du traitement, des pertes plus importantes ou une forte proportion de volume importé dans les ressources en eau de la collectivité font augmenter le prix, à l'inverse des autres paramètres (consommation moyenne, densité du réseau, nombre d'abonnés). En revanche, comme l'a montré l'exemple du renouvellement des compteurs, toutes les variations dans les charges de l'exploitant n'implique pas significativement de modification généralisable du prix. Le niveau de performance atteint n'a pas non plus de relation claire avec le prix, en dehors du niveau de fuites du réseau.**

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

2. Entretiens avec les parties prenantes de services dont le prix est très éloigné du modèle

2.1. Méthode de validation du modèle

Le lien mis ici en évidence par les régressions entre le prix et des déterminants d'ordre technique est donc relativement ténu. La question reste de savoir si notre modèle reste près de la réalité : au mieux, nous arrivons à prédire le prix pour 55% des services, la marge d'erreur étant conséquente (20%). Ainsi, nous avons cherché à savoir pourquoi le modèle ne permettait pas d'estimer correctement le prix de certains services.

Les services que nous avons sélectionnés sont ceux pour lesquels le résultat du modèle est le plus éloigné de la réalité. Nous avons tenté de contacter à chaque fois au moins le conseiller assurant le suivi du service et, si besoin, plusieurs autres parties prenantes, allant de l'élu responsable du service aux conseillers ayant suivi le contrat dans le passé en passant par des usagers ou l'exploitant. En effet, il est ici de rigueur de savoir quelle est l'origine de l'erreur d'estimation : si celle-ci provient de paramètres techniques, c'est que notre modèle ne prend pas en compte suffisamment de paramètres. Nous en profitons aussi pour vérifier les valeurs prises par les paramètres du modèle pour ces services. Certains paramètres que nous avons pris en compte peuvent aussi influer d'une autre manière que celle identifiée par le modèle. Par exemple, un indice linéaire de pertes élevé peut témoigner d'un réseau en mauvais état, significatif de nombreuses interventions, mais aussi d'une lenteur d'intervention du délégataire sur les fuites. Ainsi, il peut alternativement correspondre à un niveau élevé ou faible de prestation. Nous pourrons aussi obtenir des éléments sur d'autres origines du niveau de prix : peuvent influer, typiquement, l'histoire ou la concurrence. Nous avons ainsi utilisé un questionnaire semi-ouvert (voir annexe 22.) afin d'obtenir ces informations par nos interlocuteurs.

Une étude menée spécifiquement sur le département du Lot et Garonne (Sehabiague, 2006) a confirmé l'influence de la densité de population (linéaire de réseau par abonné), du type de ressource et de la qualité des réseaux (rendement) sur le prix de l'eau, sur un échantillon de services très majoritairement en délégation.

2.2. Résultats

Les résultats des entretiens sont synthétisés dans le Tableau 39 pour les services pour lesquels le modèle a largement surévalué le prix et dans le Tableau 38 pour ceux dont le modèle a sous-estimé le prix.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

SERVICE	H1	H2	H3
Différence entre le prix réel et le modèle	+81%	+72%	+74%
Personnes contactées (intervention sur le service)	Conseiller (délégation et suivi)	Conseiller (suivi)	Conseiller (suivi), Elu, Association d'usagers, Exploitant
Date de la négociation, durée	Avant 1995, plus de 15 ans	Après 1995, entre 10 et 15 ans	Avant 1995, plus de 15 ans
Description rapide du service	Petit service	Très petit service	Taille moyenne
Coût, état du CRF	Investissements récents, CRF à l'équilibre globalement	Pas de clause concessive, prestation classique	Clauses concessives, prestation classique
Complexité technique	Complexe	Simple, surcapacité et exportation	Complexe
Etat du réseau	Fortes pertes	Pertes moyennes	Satisfaisant
Concurrence en négociation	Aucune	Aucune	Inconnu
Histoire : faits marquants	Le service d'assainissement est peu cher. Elu et exploitant s'entendent bien	Les services alentour ont aussi un prix élevé.	Nombreux avenants. Renégociations fréquentes et modifications des prestations. Prix initial satisfaisant.
Explication vraisemblable	Equilibre global de l'entreprise sur plusieurs activités, aucune concurrence	Justification du prix par un retour au coût réel (à partir d'une tarification au coût marginal)	Dérive du prix au cours d'un contrat très long. Les clauses concessives tempèrent ce résultat

Tableau 38 - Services aux prix très supérieurs au modèle

Nous pouvons en conclure que les raisons pour lesquelles le modèle a sous-estimé le prix ont plusieurs origines :

- Une absence de concurrence lors de la négociation initiale (services H1 et H2 ; cette information fait défaut pour le service H3 car les personnes contactées n'étaient pas présentes à la négociation).
- La complexité technique du service n'explique pas toujours le prix : le service H2 a un prix élevé malgré une simplicité des infrastructures et des fuites qui ne sont pas trop élevées.
- L'existence de clause concessive n'est pas disponible dans les données issues du logiciel GSP. Bien que tous les services de l'échantillon soient en affermage, rien ne garantit que les contrats n'incluent pas une telle clause ; ceci peut amener à des variations de prix non contrôlées. En revanche, le service H3 a aussi montré des déficiences au niveau du suivi du contrat et une dérive forte du prix par de nombreux avenants successifs rendant le contrat difficile à lire. Il s'est avéré que la collectivité a dû renégocier ce contrat, d'évidence au prix trop élevé. La baisse des prestations ainsi qu'une ré-estimation du prix ont amené à une baisse significative du prix. On peut remarquer que la durée du contrat implique un prix plus élevé, ce qui a deux

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

significations possibles : une dérive du contrat, impliquant un manque de maîtrise par la collectivité, ou le fait que les contrats à clauses concessives sont généralement de plus longue durée que les affermages purs.

- L'équilibre de la société sur les contrats alentour ou sur les différentes activités d'un même service est clairement en cause. En effet, le service H1 est cher notamment parce que le service d'assainissement est effectué "à marge réduite" par le même délégataire. Le service H2 est situé dans une région où les prestations déléguées sont chères, ce qui implique des références de comparaison plus élevées, mais ceci peut aussi venir du monopole local dont dispose l'entreprise ou de conditions d'exploitation difficiles dans la région. Le service dispose d'infrastructures surdimensionnées : les coûts d'exploitation (et d'investissement) sont donc supérieurs mais compensés par une exportation d'eau (qui peut être insuffisamment tarifée). L'équilibre des coûts de production d'eau entre les services partageant la même ressource est donc en cause.

SERVICE	B1	B2	B3	B4	B5
Différence entre le prix réel et le modèle	-49%	-33%	-61%	-54%	-71%
Personnes contactées (intervention sur le service)	Conseillers (suivi, délégation)	Conseiller (suivi)		Conseiller (délégation et suivi)	Conseiller (Suivi)
Date de la négociation, durée	Après 1995, Entre 10 et 15 ans				
Description rapide du service	Très petit service	Petit service, importation d'eau	Petit service		Très petit service
Coût, état du CRF	Coût élevé, CRF en faible déficit depuis la signature du contrat	Très faible, peu d'interventions	Très faible, peu d'interventions	CRF à l'équilibre approximativement	CRF en déficit depuis la signature du contrat
Complexité technique	Complexe	Simple	Très simple	Moyenne	Simple
Etat du réseau	vieux réseau mais bon rendement	Très fortes pertes		Fortes pertes	Normal
Concurrence en négociation	2 offres dont une non concurrentielle (élevée)	Aucune		2 concurrents	
Histoire : faits marquants	Pas d'avenants. Exploitant et élu s'entendent bien. Prix historique faible	Augmentation forte du prix en négociation	Augmentation très forte du prix en négociation	En régie auparavant. L'élu ne pouvait pas déléguer à un prix supérieur à la régie. Evolution normale du prix	
Explication vraisemblable	Historiquement, le prix est faible. Très petit service tarifé au coût marginal.	Modèle qui fait en sorte que l'importation d'eau et un rendement faible augmente le prix modélisé. Non valable ici : l'histoire du service fait en sorte que le prix reste faible.		Le fait que le service soit en régie antérieurement influe fortement sur le résultat de la négociation.	

Tableau 39 - Services dont le prix réel est très inférieur au modèle

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Nous avons aussi tenté d'obtenir des renseignements pour un autre service dont le prix était très inférieur au modèle (-45%), mais les conditions d'attribution du contrat ne sont pas classiques. Il s'agit d'une exploitation affermée à une entreprise publique, puis reprise par une entreprise privée.

Ici, très clairement, l'histoire du contrat influe fortement sur le prix négocié : les services B4 et B5 ont un prix faible car ils disposaient d'une concurrence, et de l'alternative de la régie. Pour le service B4, l'élu externalisait auparavant certaines prestations de services à l'entreprise qui est devenue son fermier. Un bon suivi de ces prestations de service a impliqué que l'entreprise a été mise en défaut par l'élu, ce qui lui a aussi permis de faire pression en négociation. Les trois autres services disposaient, quelles que soient les difficultés d'exploitation, de conditions de prix historiques favorables. L'impossibilité politique d'augmenter les prix démesurément a induit que, même en l'absence de concurrence, les prix historiquement faibles le sont restés.

D'après le modèle, de fortes pertes sont synonymes de prix élevés. Or, les services B2, B3 et B4 ont un niveau de pertes élevé. Ainsi, dans leur cas, le prix du service n'est vraisemblablement pas estimé sur la base de la qualité du réseau. Pour le service B3, l'importation d'eau ne semble pas grever le prix réel, ce qui est le cas pour le modèle. Ici, la production d'eau est déléguée au même fermier que celui de la distribution : il peut aussi exister des équilibrages internes à l'entreprise.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

3. Conclusion

Nos estimations statistiques ont donc permis de prouver plusieurs propositions. D'abord, nous avons décelé des influences généralisables de plusieurs facteurs de complexité d'exploitation sur le prix. Toutes les variables décrivant la technicité du service n'impliquent pas pour autant de variations généralisées du prix. En outre, notre meilleure estimation a permis d'approcher le prix réel, à 20% près, de seulement 54% des services. L'hypothèse d'équilibre budgétaire des services peut donc difficilement être validée, d'autant plus que la qualité de la prestation fournie par le délégataire (approchée par les indicateurs de performance autres que l'indice de pertes) n'a pas d'impact significatif sur le prix. Les déterminants du prix d'ordre technique sont donc peu nombreux et ne permettent pas d'approcher le prix réel d'une manière satisfaisante.

Notamment au niveau du renouvellement des infrastructures, la collectivité peut prendre en charge des prestations qui, pour d'autres services, sont assurées par le délégataire. La variable "prix de la part collectivité" ne permet pas d'approcher ce partage de tâches, et nous n'avons pas d'autre moyen de contrôler cet effet. Toutefois, nous avons pu prouver que l'intercommunalité, au sein des services en délégation, n'avait pas d'impact significatif sur la part délégataire. L'impact sur la part collectivité semble, lui, très significatif et expliquerait ainsi la différence observée notamment par l'IFEN, le LERNA et le laboratoire ATOM.

L'équilibre budgétaire, en question dans ce chapitre, doit aussi être considéré sur la durée. Nous avons donc constaté que la structure de la formule d'indexation n'est pas définie par des règles strictes à partir de celle du CEP, mais elle fait partie des points négociés lors de la procédure. D'autre part, la prévision du coût des services semble généralement très bien faite pour les coûts directs, mais de nombreuses variations ont lieu, par rapport à la prévision, sur les réalisations des frais généraux, des investissements propres, de la sous-traitance ou des impôts et taxes, représentant des charges redistribuées par les centres sur chacun des services. Le prix décidé initialement, justifié par un coût au travers du CEP, ne correspond donc plus au coût constaté par les exploitants en cours de contrat. En effet, les deux documents ne présentent pas le même objet, et la ventilation des charges centrales des opérateurs est difficilement prévisible (étant donné notamment la variation possible du nombre de contrats sur lesquels les répartir).

Devant toutes les influences décelées lors des entretiens, il est normal que notre essai de modélisation du prix à partir d'éléments techniques et démographiques n'aboutisse qu'à une estimation approximative de 54% des services. L'importance de l'importation d'eau ou

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

du type de traitement montre que les coûts prennent une grande part dans la fixation du prix. Aucune généralité ne se dégage quant à l'éventuelle omission de notre part d'un facteur technique dans les calculs statistiques, mais la complexité technique des services n'explique pas toujours leur prix. Les paramètres que nous avons utilisés ont des influences sur une grande partie des services, mais il existe des exceptions à ces tendances. L'hypothèse selon laquelle le prix dépend uniquement de la complexité technique doit être écartée. **Il semble en effet qu'il existe un ancrage historique fort** du prix, c'est-à-dire que le prix nouvellement négocié est parfois décidé en fonction du niveau historique. **La concurrence est de plus un élément à prendre en compte** dans nos estimations, ainsi que le fait que la collectivité soit en régie antérieurement ou qu'elle souhaite revenir à ce mode de gestion. Un bon suivi du service semble finalement éviter certaines dérives du prix au cours de la vie du contrat.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Chapitre 2 Un équilibre de marché ?

Si le prix des services d'eau potable ne peut pas être approché correctement à partir de données techniques, alors nécessairement la marge du délégataire varie en fonction des services dont il a l'exploitation. Sur le terrain, les délégataires parlent parfois de "la fin de la période de péréquation" entre les petits services et les services plus urbains. L'exploitant ferait ainsi en sorte qu'il existe des subventions croisées entre services, la marge étant principalement constituée sur les services de taille importante. Ceci renforcerait l'idée selon laquelle la marge dépendrait des conditions locales et ne serait pas uniforme sur le territoire.

Parmi ces conditions, la concurrence par d'autres exploitants et le nombre d'alternatives ouvertes à la collectivité restent très importantes : c'est la concurrence *pour* le marché (Demsetz, 1968) qui permettrait de s'affranchir d'une fixation des prix centralisée. Nous allons essayer de voir comment ces alternatives peuvent être quantifiées et comment nous pouvons dégager leur impact sur les prix des services délégués. Le principe de *l'intuitu personæ* fait en sorte que l'élu responsable du service n'a pas l'obligation de choisir le moins-disant, mais que ses critères sont adaptés au fur et à mesure des négociations. Ces critères ne sont explicités que lors de la justification finale du choix. Ainsi, le nombre de concurrents ou de références de comparaisons peut ne pas être significatif pour de nombreux services.

Ainsi, la procédure permettrait de définir un "prix plafond" en fonction de la concurrence disponible. Nous répondrons donc à la question de l'influence de la concurrence et des références de comparaison au travers d'une approche statistique. Nous voulons d'abord caractériser l'impact de la concurrence, et plus précisément le point de la présence d'un indépendant en négociation. Nous testerons ensuite si la prise en considération par l'élu de l'éventualité d'un retour en régie modifie les résultats de la procédure, pour finalement aborder la question des références de comparaison. Nous avons ici mobilisé des données

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

issues de l'observatoire de la Loi Sapin (Partie I. Chapitre 6 1.2.2.). Ces données portent sur la situation avant et après la procédure et sur ses caractéristiques.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

1. L'impact de la concurrence

Nous abordons l'impact de la concurrence sur les prix par une approche statistique. Un échantillon de 323 collectivités (Echantillon 1, annexe 8.) comprend des données suffisantes et cohérentes. Quelques services, pour lesquels la collectivité ou son conseiller n'ont pas su répondre à la question de l'impression de concurrence, permettent de former un échantillon (Echantillon 2, annexe 8.) plus large de 358 collectivités. Ces 35 services supplémentaires prennent pour valeur "Ne sait pas (NSP)" sur la composante "impression de concurrence".

Tant que possible, nous prendrons en compte des variables techniques dans nos estimations. Les deux plus significatives restent le nombre d'abonnés et le volume consommé par abonnés. Nous reprenons donc la régression à partir de 2 variables de la base GSP pour l'appliquer aux données issues de l'Observatoire de la Loi Sapin (annexe 9.). La comparaison des résultats avec ceux obtenus précédemment figure ci-dessous :

	Echantillon 2 Observatoire de la Loi Sapin 2000-2003			Echantillon GSP 2002		
Paramètres	**Valeur**	**Significativité**	**t de Student**	**Valeur**	**Significativité**	**t de Student**
Constante	2,142	***	7,240	3,247	***	5,063
ln (Vconso/abo)	-0,388	***	-6,810	-0,582	***	-4.565
ln(Abonnés)	-0,074	***	-4,896	-0,082	***	-3,158
Nombre d'individus	358			124		
R² ajusté	0,163			0,195		

Tableau 40 - Comparaison des régressions (log-log) entre le prix et les deux variables les plus significatives

A ces deux variables, nous pouvons en ajouter d'autres caractérisant le contexte de la décision initiale du prix. L'année de signature du contrat (qui peut refléter des variations réglementaires) n'impacte pas significativement le prix.

1.1. La paramétrisation de la concurrence

La caractérisation de la concurrence peut se faire au travers de 3 variables : le nombre de candidats, le nombre d'offres (nécessairement inférieur ou égal au nombre de candidats) et le sentiment de concurrence[97] ressenti par la personne ayant répondu à l'enquête (la collectivité ou son conseiller). Le nombre de candidats ne semble pas pertinent, celui-ci

[97] Dans le questionnaire de l'enquête, à la question du sentiment de concurrence, la réponse "Ne sait pas" est possible. Nous effectuons donc d'abord nos régressions sur l'échantillon 1 où les réponses sont claires, pour l'étendre par la suite à l'échantillon 2, plus large, où nous assimilons la réponse "Ne sait pas" à la perception d'un manque de concurrence.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

pouvant se réduire dans une large mesure lorsqu'il s'agit de présenter une offre (Bonnet, *Ibid.*, 2005). Parmi les deux autres, nous avons choisi la variable permettant la meilleure explication du prix, à savoir l'impression de concurrence : le Tableau 41 permet de comparer les différentes estimations sur l'échantillon 1.

	Paramètre	Valeur	Significativité	t de Student	R² ajusté
1ère estimation	Constante	1,920	***	6,099	**0,176**
	ln(Abonnés)	-0,049	***	-2,714	
	ln(Vconso/abo)	-0,361	***	-6,007	
	ln(Nombre d'offres)	**-0,131**	***	-2,893	
2ème estimation	Constante	1,899	***	6,089	**0,187**
	ln(Abonnés)	-0,050	***	-2,898	
	ln(Vconso/abo)	-0,357	***	-5,989	
	Impression de concurrence (référence : pas d'impression de concurrence)	**-0,162**	***	-3,595	
3ème estimation	Constante	1,976	***	6,227	**0,162**
	ln(Abonnés)	-0,058	***	-3,123	
	ln(Vconso/abo)	-0,364	***	-5,998	
	2 offres (référence : 1 offre)	**-0,097**	*	-1,792	
	3 offres ou plus (référence : 1 offre)	**-0,109**	*	-1,814	

Tableau 41 - L'impact de la concurrence selon différentes caractérisations

La variable choisie pour caractériser la concurrence sera donc **l'impression de concurrence**, celle-ci permettant d'atteindre le *R² ajusté* le plus élevé. La discrétisation du nombre d'offres ne permet pas d'obtenir de résultat aussi significatif que la prise en compte du logarithme du nombre d'offres. L'impression de concurrence peut traduire aussi bien le fait que les opérateurs sont vraiment intéressés par le service et ne présentent pas "d'offre de couverture", qu'une petite entreprise indépendante est venue défier le sortant. Cette concurrence peut aussi être constituée par la menace crédible d'un retour en régie. Elle peut aussi représenter le fait que l'élu ne veuille pas donner de préférence au sortant avant d'avoir comparé les offres.

1.2. Les résultats des estimations

Finalement, d'après nos estimations (Tableau 41), lorsque la collectivité a l'impression d'une concurrence, le prix en est réduit d'environ 16%. Cette impression augmente avec le nombre d'offres, mais manifestement (voir annexe 11.), 2 offres ne suffisent pas toujours à mettre en place une compétition sensible. La concurrence est donc bien un moyen de faire baisser les prix, en plus des effets d'échelle induits par la taille (nombre d'abonnés) et l'intensité de consommation des usagers. L'effet d'une clause concessive n'a pas paru significatif dans ces régressions (voir annexe 12.). En revanche, ce modèle ne permet d'approcher correctement (marge d'erreur de 20%) le prix des services que pour 49% d'entre eux.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Nous avons effectué un calcul complémentaire sur les données rassemblées pour l'Observatoire de la Loi Sapin concernant les procédures effectuées en 2004 [98]. Les résultats de la régression analogue à celle menée sur les données allant de 2000 à 2003 valident nos premières estimations. Ils sont les suivants :

	Echantillon 2004			Echantillon 2000-2003	
R² ajusté	0,085			0,195	
Paramètre	Valeur	t de Student	Significativité	Valeur	Significativité
Constante	1,591	3,327	***	1,865	***
ln(Abonnés)	-0,027	-1,151	-	-0,049	***
ln(Vconso/abo)	-0,314	-3,387	***	-0,350	***
Impression de concurrence[99]	-0,086	-1,513	-	-0,122	**
Au moins un indépendant a présenté une offre [100]	-0,083	-1,082	-	-0,105	**
"Ne sait pas" si un indépendant a présenté une offre[100]	-0,025	-0,390	-		

Tableau 42 - Résultats de la régression du logarithme du prix par rapport aux variables d'échelle et de concurrence

On a ici un R² ajusté de 0,085. De nombreux paramètres sont devenus non significatifs, mais le signe et l'ordre de grandeur des valeurs obtenues se trouvent confirmés. La non significativité de la majeure partie des paramètres montre que sur un échantillon de taille réduite, les influences sont plus difficilement quantifiables.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

[98] 165 services ; voir l'annexe 15. pour les statistiques descriptives

[99] Référence : la réponse à la question de l'impression de concurrence est Non

[100] Référence : aucune offre par un indépendant

2. La présence d'indépendants en négociation et le prix

La présence d'un indépendant (c'est-à-dire d'une petite entreprise n'étant pas une filiale d'une des 3 majors) dans la négociation est souvent pointée comme facteur de baisse du prix. En effet, une telle entreprise peut jouer le rôle du "lièvre", faisant baisser les prix des autres candidats et n'obtenant pas le contrat en définitive, ou encore proposer des offres agressives pour ses concurrents et être sélectionnée. Les régressions correspondantes figurent en annexe 10. et 11. ; **la présence d'un indépendant est un paramètre significatif, et réduit le prix final.**

Une estimation plus poussée (Garcia, Guérin-Schneider *et al.*, 2005) a été menée sur un échantillon de 371 services issus de la même base de données, dont la négociation a eu lieu entre 1998 et 2003. Cet échantillon a fait l'objet de 3 modélisations différentes. La variable exogène reste le prix en tant que la recette ramenée au volume vendu. L'objectif est principalement de savoir si le fait que les indépendants participent mais ne soient pas sélectionnés permet aussi de réduire les prix. Ces modèles log-log (Tableau 43) expliquent tous le prix à partir du volume consommé par abonné, du nombre d'abonnés, de la présence d'un indépendant en négociation et de la durée du contrat. Le modèle B utilise en plus une variable binaire permettant de caractériser le délégataire finalement sélectionné (D2 à D7, le délégataire D1 étant la référence). De plus, le modèle C prend en compte un effet fixe du facteur "département" (estimation "within", voir (Garcia, 2001)), celui-ci pouvant caractériser plusieurs éléments conjointement : la structure départementale de la concurrence, la topographie, l'alignement du prix sur celui des services voisins, ou encore la méthode du conseiller de la collectivité.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

	Modèle A Moindres carrés ordinaires		Modèle B Moindres carrés ordinaires (incluant l'effet opérateur)		Modèle C Estimation à "effets fixes"	
	Valeur	Ecart-type	Valeur	Ecart-type	Valeur	Ecart-type
Constante	2.1453***	0.2832	2.1009***	0.2884	2.1308***	0.4032
Volume consommé par abonné	-0.4573***	0.0541	-0.4654***	0.0543	-0.5059***	0.0782
Nombre d'abonnés	-0.0588***	0.0147	-0.0614***	0.0148	-0.0341**	0.0161
Présence d'un indépendant	**-0.0815****	**0.0383**	**-0.0484**	**0.0425**	**0.0485**	**0.0446**
Durée du contrat	0.0222***	0.0070	0.0195***	0.0071	0.0177**	0.0081
D2			0.1071	0.0795	0.0729	0.0670
D3			0.0263	0.0987	0.0838	0.0630
D4			0.1200	0.0954	0.0818	0.0931
D5			0.1416*	0.0838	0.1061	0.0755
D6			0.1561*	0.0819	0.0893	0.0600
D7			0.1848**	0.0860	0.1568**	0.0740
R^2 ajusté	0.226		0.228		0.455	

N.B. : 71 départements, 7 opérateurs différents

Tableau 43 - Modèles du prix incluant la présence d'un indépendant en négociation (Garcia, Ibid., 2005)

La présence de l'indépendant devient non significative dès lors que le groupe auquel appartient l'exploitant sélectionné est pris en compte. Ainsi, ce ne serait pas parce qu'un indépendant participe à la procédure de DSP que le prix sera plus faible. Ils ne sont logiquement sélectionnés que lorsqu'ils sont moins chers que les autre concurrents, mais leur participation ne ferait généralement pas en sorte que les autres entreprises baissent leurs prix. La durée du contrat est encore une source d'augmentation du prix, mais cette variable permet surtout de contrôler la présence et le montant des clauses concessives dans le contrat. Ce résultat, contraire à l'intuition, se doit d'être validé par d'autres études. **Il laisse en effet penser que le modèle ne permet pas de capter les conditions dans lesquelles cette concurrence peut être effective. L'ouverture de l'élu au changement de délégataire et sa propension à faire confiance à une petite entreprise indépendante peuvent être des variables importantes à prendre en compte.**

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

3. L'éventualité d'un retour en régie : la pseudo-concurrence

L'enquête effectuée en 2006 sur les données de l'année 2004, pour l'Observatoire de la Loi Sapin, se base sur un questionnaire modifié à la marge. Ainsi, nous disposons aussi de données sur la prise en compte par l'élu de l'éventualité d'un retour en régie.

La régression (annexe 17.) montre que l'étude de retour en régie influe positivement sur le prix final de la négociation. Elle devrait pourtant constituer, si ce n'est un niveau de concurrence supplémentaire, une estimation des coûts opposable aux opérateurs. Ce résultat étonnant peut être lié au fait que les collectivités au prix les plus élevés initialement effectuent plus facilement une étude de retour en régie, pour comparer l'affermage avec une estimation extérieure des coûts.

C'est certainement aussi un impact du nombre d'avenants puisque les études de retour en régie, en moyenne, correspondent à des contrats antérieurs ayant subi un grand nombre d'avenants (Tableau 44), plus chers que les autres contrats (Tableau 45, Tableau 46). Pour vérifier ceci, des régressions complémentaires (annexe 17.), prenant en compte le nombre d'avenants ou des classes de nombre d'avenants par service montrent que ce n'est pas l'étude de retour en régie mais bien le nombre d'avenants qui implique un prix supérieur.

	Moyenne du nombre d'avenants du contrat précédent
Pas de retour en régie envisagé	2,9
Retour en régie envisagé	5,5
Total	3,1

Tableau 44 - Relation entre le nombre d'avenants du contrat antérieur et la prise en compte de l'éventualité d'un retour en régie

	total	*Pas de retour en régie envisagé*	*Retour en régie envisagé*
Nombre de cas	165	150	15
Moyenne du prix antérieur du service	0,951	**0,939**	**1,074**

Tableau 45 - Relation entre le prix du contrat antérieur et l'éventualité d'un retour en régie

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

	Nombre d'avenants			Total
	0 ou 1	2 ou 3	4 ou plus	
Prix moyen des services n'envisageant pas le retour en régie	0,80	0,95	1,03	0,93
Nombre de services concernés	42	36	42	120
Prix moyen des services envisageant un retour en régie		0,89	1,17	1,08
Nombre de services concernés	0	4	9	13

Tableau 46 - Description du prix du contrat antérieur en fonction de la prise en compte de l'éventualité du retour en régie et du nombre d'avenants

Finalement, la prise en compte dans la décision de l'éventualité d'un retour en régie semble être un stigmate du prix élevé et du déroulement du contrat antérieur, mal prévu initialement. Le fait d'avoir effectué cette étude peut en revanche avoir aidé le responsable du service à obtenir un prix raisonnable.

Un audit préalable du service peut encore permettre à l'élu de mieux connaître son service et l'état des infrastructures, lui permettant ainsi de faire pression sur le délégataire historique. Cette variable a été intégrée aux régressions prenant en compte la concurrence sur les données relatives aux années 2000 à 2003. Le résultat figure en annexe 11. Comme on peut le constater, cette variable n'a pas d'impact significatif sur le prix final.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

4. L'histoire du contrat et le nombre d'avenants

Au même titre que la concurrence directe, certaines références de comparaison peuvent permettre d'amener les prix à baisser.

Nous nous sommes attachés à quantifier l'impact du nombre d'avenants du contrat antérieur sur son prix, en fin de contrat. Cette étude montre (voir annexe 16.) que le nombre d'avenants apparaît comme significatif, à un seuil de 2% et qu'il implique une hausse du prix du contrat échu. Nous avons aussi montré que ces avenants influent aussi de manière significative sur le prix du nouveau contrat suivant. Ainsi, ce pourrait être simplement le niveau de prix du contrat précédent (plus que le nombre d'avenants associé) qui pourrait influencer l'issue des négociations.

Les avenants sont donc bien un indicateur de la dérive du prix des contrats, et la relation entre le prix nouvellement négocié et le prix du contrat antérieur se doit d'être testée, au vu de ces résultats.

L'histoire du contrat constitue la référence de comparaison la plus crédible, et la plus adaptée au service. Ainsi, les prix nouvellement négociés peuvent dépendre du niveau de prix antérieur, quelles que soient les modifications de prestation à la charge de l'opérateur. Le prix serait alors défini sur la base d'une "acceptabilité" par l'usager, ou par l'acceptabilité de ses variations par rapport au passé. Etant donné qu'il existe potentiellement de nombreux facteurs explicatifs communs au prix historique et au prix issu de la procédure, les relations impliquant ces deux variables sont biaisées. Il faut donc essayer de mieux comprendre la variation du prix relativement à l'histoire du service à la lumière des justifications passées (CRF) et des évolutions prévisionnelles d'assiette.

Parmi les régressions effectuées sur l'écart de prix impliqué par la remise en concurrence du service, la plus concluante figure ci-dessous (Tableau 47). Nous avons modélisé la différence de prix relative entre la dernière année du contrat antérieur et l'issue de la procédure Loi Sapin (en logarithme) en fonction de la taille du service, de l'évolution d'assiette de facturation prévue, et de la marge présentée dans le dernier CRF du contrat antérieur. Nous observons qu'un contrat présenté comme déficitaire implique une revalorisation du tarif, et inversement un **contrat bénéficiaire** voit son prix réduit à l'issue des négociations, ce qui corrobore les résultats de travaux antérieurs (Canneva*, Ibid.*, 2004) : le CRF est à la fois un document de bilan, relativement peu précis, et un instrument de la négociation à venir. La prévision d'évolution de l'assiette de facturation influe heureusement sur le prix, l'économie du contrat sur la durée est bien prise en compte. Le logarithme du nombre d'abonnés influe là aussi, montrant l'attrait plus fort des **services de grande taille** qui peuvent bénéficier d'un pouvoir de négociation plus

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

important. Ainsi, **la référence au prix précédent qui peut être faite par tous les protagonistes de la négociation est clairement démontrée**, et ce prix est modifié notamment en fonction des 3 éléments que nous avons cités ici.

R²aj. (coefficient de détermination ajusté)			0,160
Paramètre	Valeur	t de Student	Significativité
Constante	0,310	2,175	**
ln(Abonnés)	-0,042	-1,977	*
Bénéfice historique affiché / Chiffre d'affaires	-0,088	-2,018	**
Evolution de l'assiette de facturation	-1,587	-2,919	***

Tableau 47 - Régression du logarithme de la variation de prix relative (%) à l'occasion de la procédure de délégation (prix à la fin de la négociation - prix à la fin du contrant antérieur) - 96 services

Ainsi, la référence au contrat antérieur est claire : les offres baissent plus au cours de la négociation lorsque le contrat antérieur est présenté comme fortement bénéficiaire. On pourra en outre remarquer que les variables de concurrence ne figurent pas dans cette régression : la valeur de ce paramètre n'est en effet pas significativement différente de 0 (Tableau 48). Ainsi, celle-ci ne permet généralement pas de faire baisser la différence de prix par rapport au passé : sa prise en compte ne permet pas d'améliorer le résultat statistique.

R²aj. (coefficient de détermination ajusté) 0,143
Paramètres du modèle :

Paramètre	Valeur	t de Student	Significativité
Constante	0,316	1,553	-
ln(Abonnés)	-0,045	-1,582	-
Bénéfice historique affiché / Chiffre d'affaires	-0,092	-2,142	**
Evolution de l'assiette de facturation	-1,397	-2,558	**
Impression de concurrence : Non (référence Oui)	-0,022	-0,406	-

Tableau 48 - Régression de la variation du prix à l'occasion de la procédure - impact de la concurrence (73 services)

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

5. Conclusion

Ce chapitre dédié à la concurrence nous a d'abord montré que sa prise en compte statistique n'améliore que faiblement le pouvoir explicatif des modèles. En revanche, son rôle est indéniable : le fait de disposer d'une concurrence réelle suffisante réduit le prix. A ce titre, le "sentiment de concurrence par la collectivité ou son conseiller" est plus explicatif que le nombre d'offres : "*on peut […] émettre quelques doutes sur le caractère effectif de la pression exercée par une meilleure organisation de la compétition, car la mise en concurrence suppose l'existence de concurrents et la plupart des "indépendants" (des trois groupes) ont disparu, le plus souvent par rachat*" (Salles, Guilloux *et al.*, 1997).

Les indépendants peuvent arriver à faire évoluer les offres, mais leur rôle n'est pas, d'après nos observations, de pousser les autres exploitants à réduire leur prix. C'est uniquement lorsqu'ils sont sélectionnés que les "petits" exploitants peuvent être délégataires du service à un prix inférieur. Cet "effet de lièvre" ne fonctionne donc vraisemblablement pas, les grands groupes semblent réussir à vendre leur prestation quand bien même elle serait plus chère que celle des indépendants.

La durée de la procédure et le critère de *l'intuitu personæ* font en sorte que l'élu peut ou non faire évoluer le prix grâce à la concurrence. La concurrence lors des procédures de délégation peuvent être liées à l'utilisation qui en est faite par le responsable du service : en effet, aucune enchère n'est généralement organisée, c'est au cours d'une procédure de négociation que la concurrence peut être mobilisée. De plus, le niveau des offres concurrentes n'est théoriquement pas communicable au cours de ces discussions. Le prix peut en outre ne pas être le premier critère de choix.

Si la concurrence consiste en la concentration d'intérêts de plusieurs opérateurs sur un seul service, alors celle-ci peut aboutir effectivement à un prix inférieur. C'est ainsi que le nombre d'offres et la perception de la concurrence par la collectivité ne donnent pas exactement les mêmes résultats, les enjeux pour les opérateurs varient selon les services. La prédominance de la notion de perception amène encore à penser que la fixation du prix résulte plus d'un processus négocié que d'une mise en concurrence formelle, ce qui sera l'objet du prochain chapitre.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Chapitre 3 Une négociation commerciale ?

Si le prix des services d'eau délégués peuvent être, dans une certaine mesure, simplement reliés à des éléments d'ordre technique ou concurrentiel, les influences de ces deux dimensions déterminantes du prix de l'eau en délégation sont orchestrées par la négociation qui aboutira à une décision du responsable du service. A l'issue des chapitres précédents, la question se pose de savoir pourquoi les générateurs du coût n'ont pas un impact sur tous les services de la même manière. D'un autre point de vue, il est étonnant qu'un plus grand nombre d'offres ne soit pas équivalent à une plus grande concurrence : différents niveaux d'enjeux doivent être à l'œuvre. De même, si les menaces de retour en régie ne semblent pas avoir d'impact sur le prix, c'est peut-être que cet impact varie en fonction de la manière de mobiliser cet argument dans un contexte particulier.

En effet, l'utilisation de la notion d'*intuitu personæ* en DSP peut faire en sorte que l'impact de la concurrence sur le prix final soit réduit. Ce mode de décision est très lié au processus de négociation. Selon le comportement des parties en présence, et les types d'arguments mis en avant, l'issue des négociations peut varier. Ainsi, le prix des services d'eau serait défini dans une logique de monopole bilatéral, où la personne détenant seule les droits d'exploitation du service fait face à un unique exploitant, en l'absence d'un prix de marché de référence. Ainsi, encore une fois sur la base de statistiques et d'éléments plus empiriques, nous tenterons de répondre à la question : le prix d'un service d'eau délégué est-il influencé par le déroulement des négociations ?

Nous verrons donc comment la procédure de délégation de service public répond à la définition de la négociation, formulée par la théorie. Nous tenterons aussi de rapprocher statistiquement l'évolution du prix au cours de la négociation pour la délégation à des facteurs d'enjeu, à la fois pour l'élu et les opérateurs. Les experts, conseillers de la collectivité, mettent en place des méthodes d'approche de la négociation. Nous verrons donc finalement comment ces méthodes peuvent être rapprochées de la théorie.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

1. Les mécanismes de la négociation : bilan de la théorie

Le processus de négociation a été largement abordé par la littérature, sous différents angles. Nous allons d'abord montrer comment le processus de négociation est prévu par la littérature pour l'appliquer, par la suite, aux services d'eau.

1.1. Les apports de la théorie de la négociation

Avant d'élaborer un parallèle entre la théorie et la pratique de la négociation, nous allons vérifier si celle-ci, dans le domaine de l'eau, est réellement une négociation. Il sera donc nécessaire de la **définir**, de montrer comment la théorie l'approche. Nous explorerons ainsi les **mécanismes classiques** de négociation tels que la théorie les explicite.

1.1.1. La définition de la négociation

Il reste difficile d'apporter des commentaires de portée générale sur la négociation, car chaque situation est unique. Nous voulons ici la définir, en nous aidant du point de vue de quelques auteurs, et expliquer ses caractéristiques et son fonctionnement.

a) Définition générale

La négociation est une interaction entre plusieurs intervenants, qui ne partagent pas les mêmes objectifs, et qui ont un intérêt commun à coopérer. Faure la définit dans l'Encyclopedia Universalis en tant que « *processus par lequel deux ou plusieurs parties interagissent dans le but d'atteindre une position acceptable au regard de leurs divergences* ». Chaque situation de négociation est singulière, celle-ci découlant d'un besoin de coordination particulier en l'absence de règles ou de procédures précises pré-établies. L'objectif final est de s'accorder sur un ou plusieurs points, concernant un engagement mutuel sur l'avenir. La solution finale éventuelle, librement consentie, est donc nécessairement mutuellement acceptable. Cet accord est en effet volontaire, car **il est toujours possible de conclure une négociation sur un échec.**

La négociation se distingue du pur affrontement. Ce ne sont pas uniquement les rapports de force, la coercition, la ruse, la manipulation, la déstabilisation qui jouent, mais il est indispensable de prendre en compte la légitimité de l'autre. Les intérêts de chacun sont nécessairement divergents, sinon la négociation se résumerait à une simple résolution de problèmes. La négociation invite donc les agents *"à examiner dans quelle mesure il leur est possible […] de transformer la valeur globale de la situation de telle sorte que si un accord est conclu, il crée une valeur qui est supérieure à ce qui serait le cas si l'accord n'avait pas pu être obtenu" (Dupont, 1994).* Une certaine valeur est donc échangée. La négociation est un mode de décision sociale, et il implique de nombreuses disciplines. La question de la représentativité du négociateur, de ses forces et ses limites y jouent un

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

grand rôle. La négociation est aussi un processus d'apprentissage dans lequel les parties en présence d'adaptent à la partie adverse. Les perceptions prennent une grande part dans le déroulement et le résultat, les valeurs des propositions étant propres aux parties en présence. Elles ne sont pas nécessairement directement comparables entre les différents intervenants.

b) La négociation en tant que confrontation de demandes

Les demandes de chaque protagoniste sont caractérisées par différents aspects (Zartman, 2004) :

- la *demande pure*, qui se rapporte à la valeur intrinsèque de l'objet de l'échange.
- la *demande d'opportunité*, qui représente la valeur d'accès aux solutions de diverses parties.
- *l'intensité de la demande*, qui est définie par le niveau de besoin de l'objet.
- la *demande fondamentale* : ce seuil d'acceptabilité des demandes de l'autre partie varie à l'inverse du montant que la partie est prête à payer. La qualité de la justification des demandes de la partie adverse joue fortement sur cette valeur.
- le *pouvoir de demande*, qui correspond à la capacité d'offrir des solutions attrayantes à la partie adverse
- le *pouvoir d'opportunité*, c'est-à-dire la capacité d'affaiblir les alternatives de la partie adverse.

La négociation est alors le processus par lequel les demandes de chacune des parties se rejoignent. Elle est ensuite dirigée par plusieurs éléments, parmi lesquels la *rationalité*, limitée chez chacune des parties. Chaque agent n'a à sa disposition qu'une information incomplète, et ne peut réagir que d'après des capacités cognitives limitées. La négociation est nécessairement à « *somme positive* », c'est-à-dire que l'accord (voire même chaque phase du processus) doit générer des gains pour chaque partie en présence, par rapport à la situation de *statu quo*. Le principe d'*équivalence* met en évidence le fait qu'un participant ne sera pas satisfait d'un résultat qui ne soit pas équivalent à celui d'autres parties, selon son jugement. Il se rapproche du principe de *réciprocité*, selon lequel chaque concession en implique une autre réciproque. Enfin, chaque participant espère tirer le maximum possible de la négociation, selon le dernier principe de *distribution*.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

1.1.2. Les caractéristiques de la négociation : Le modèle OCEAN

Le modèle OCEAN développé par C. Dupont (1994) cherche à distinguer les caractéristiques fondamentales des négociations, qui en détermineront le résultat et le déroulement. Il offre une vue simplifiée sur les négociations, selon l'Objet, le Contexte, les Enjeux, Asymétrie de pouvoir, et les Négociateurs. Il reste très proche de l'approche par Rojot (1994) du contexte, des parties en présence, et de leur pouvoir.

a) L'Objet de la négociation

L'objet de la négociation s'intègre dans un domaine d'application, par exemple la négociation commerciale ou la négociation diplomatique. Cet objet peut avoir différents niveaux de complexité ou de séparabilité, et, dans cette mesure, varier du qualitatif au quantifiable. Le degré de formalisation de cet objet est très variable, l'objet sera par exemple très flou en cas de négociation de projet.

b) Le Contexte

L'objet de la négociation s'inscrit dans un contexte, stable à court ou moyen terme, dont les éléments ne font pas partie des objets à négocier. Ce contexte comprend l'environnement global et son évolution dans le temps, à savoir les conditions économiques, politiques, sociales, ou culturelles environnant la négociation, mais aussi des éléments plus concrets et proches du terrain, comme l'environnement technique ou contractuel. Les éléments de contexte peuvent sembler anodins au commencement de la négociation, mais s'avérer d'une importance capitale par la suite, au cours du développement des argumentations. L'histoire de la relation, l'histoire de l'objet négocié font aussi partie de ce contexte. L'habileté du négociateur comprend notamment la capacité de mobiliser des éléments du contexte au moment opportun et sur un sujet adéquat, pour étayer son argumentation et sa démarche. Ce contexte correspond à la "donne", au "jeu" que les négociateurs tiennent en main, comprenant des atouts et des faiblesses, c'est-à-dire des ressources et des contraintes, perçues de manières différentes par les protagonistes.

c) Les Enjeux

Les enjeux de la négociation correspondent aux conséquences attendues (ou redoutées) des différentes issues de la négociation. Ils correspondent à la fois, en empruntant un vocable relié aux jeux, à la "mise" de chacune des parties (ce qui sera perdu dans l'une des issues de la négociation), au "prix" (ce qui sera gagné si l'une des issues est atteinte), ou à leur rapport ou différentiel. L'enjeu pour un négociateur correspond au poids, à la nécessité d'aboutir à un objectif. Les enjeux correspondent à la dimension "calcul" de la négociation, prenant en compte tous les éléments de décision, parmi lesquels par exemple l'affectif ou la crédibilité.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

d) L'Asymétrie de pouvoir

Crozier et Friedberg définissent le pouvoir en tant que "*possibilité pour certains individus ou groupes d'agir sur d'autres individus ou groupes*" (Crozier et Friedberg, 1977). Il a comme principal intérêt d'élargir les marges de manœuvre du détenteur du pouvoir, tout en réduisant l'incertitude.

Le pouvoir trouve sa source dans les lois, la hiérarchie, la force, la pression, l'appartenance à un groupe lui-même puissant ou dans l'ascendant personnel (le charisme) ou fonctionnel (l'expertise). Ce n'est pas un « attribut », mais il apparaît au sein d'une relation ; en négociation, le pouvoir ne vaut que s'il est perçu par la partie adverse, s'il est crédible. Il varie à l'inverse de la perception par la partie adverse de la demande, telle que formulée par Zartman : en effet, plus la demande d'une partie semble faible, moins l'intérêt de conclure un accord répondant à cette demande paraît fort.

Il reste contingent aux enjeux, aux circonstances et au temps, et sa crédibilité est conditionnée par la capacité d'exercer une menace, ou à l'inverse la capacité de récompenser, par la capacité d'organiser l'environnement en sa faveur, et enfin par la valeur "normative" des positions du négociateur. C'est la capacité de créer de nouvelles contraintes pour la partie adverse (ou alternativement de réduire ses propres contraintes), à mobiliser de nouvelles ressources (ou à réduire celles de l'adversaire). Le pouvoir peut aussi trouver ses sources dans l'incertitude relativement au déroulement de la relation à venir entre les parties, et surtout relativement à son comportement à venir : un engagement, liant les mains à l'une des parties, va ainsi réduire son pouvoir de négociation.

Cette notion de pouvoir est controversée en théorie. En effet, d'après Schelling (1960), dire que le pouvoir est un déterminant de la négociation peut sembler une vérité de Lapalisse, puisque déclarer qu'une partie a plus de pouvoir que l'autre revient à constater qu'elle a obtenu un résultat plus important que l'autre. Le pouvoir reste la capacité du négociateur à transformer la "plage de négociation" (voir Partie II. Chapitre 3 1.2.1. c)) à son avantage, en amenant l'autre partie à une solution acceptable. Il semble par conséquent plus pertinent de se concentrer sur des variables intermédiaires, à savoir principalement les attentes, les enjeux et les perceptions.

e) Le Négociateur

Enfin, le négociateur a une certaine influence sur le déroulement de la négociation, ce qui a été étudié par "l'école psychologique" de la négociation (dont Zartman est l'un des contributeurs). En effet, il va sans dire que le comportement et la finesse d'action du négociateur influera sur l'issue de cette dernière. Cette approche comportementale et relationnelle de la négociation est certes influente, mais pas explicative de la totalité des

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

mécanismes de négociation. On ne peut pas faire abstraction du contexte dans lequel se place la négociation.

La relation entre les négociateurs fait partie des caractéristiques de la négociation, et Rojot la scinde en 3 éléments fondamentaux : leur degré de permanence, les attitudes des négociateurs, et la composition de chacune des parties. Le degré de permanence a notamment des conséquences sur la relation de confiance à créer, une relation pérenne impliquant, en tendance, une attitude coopérative plus marquée, et une interaction ponctuelle faisant intervenir beaucoup de compétition et de conflit. Un groupement d'individus n'aura pas le même impact qu'un individu seul, mais ce groupement devrait être construit et coordonné autour d'un intérêt commun. Une négociation ne se déroulera pas non plus de la même manière selon qu'un individu (responsable uniquement pour lui-même de ses décisions) ou un groupe (éventuellement représenté par un individu unique) y participe : la relation de mandat entre le(s) négociateur(s) et les personnes qu'il(s) représente(nt) influe fortement, ainsi que leur imbrication dans des niveaux de représentation supérieurs. Ainsi, un négociateur répond à une agrégation de rationalités individuelles, de systèmes de valeurs, négociée et décidée plus ou moins explicitement au préalable au sein même de l'organisation qu'il représente. L'analyse d'une négociation ne s'arrête pas à celle du comportement des négociateurs, mais à celle de la partie qu'ils représentent et de la qualité de la représentation, qui détermine la marge de manœuvre du négociateur. D'autres parties, ni présentes, ni représentées à la table des négociations, pourront avoir des intérêts ou des influences sur le déroulement de la négociation, ces éléments sont aussi à prendre en compte dans la prévision des comportements possibles du négociateur adverse.

Ces éléments sont donc des caractéristiques de la négociation dont il faut être conscient pour bien situer la spécificité de la situation rencontrée. Ils ne permettent pas de prédire l'issue de la négociation, le processus influant lui aussi.

1.1.3. Le processus

Cette analyse de la négociation peut être complétée, selon la proposition du réseau PIN / IIASA (Processes of International Negotiations - Institut International de l'Analyse des Systèmes Appliqués, voir (Dupont, 1994)), par l'incorporation à ce système des stratégies développées par les acteurs, du processus comprenant un séquençage, un échange d'information et des mécanismes d'influence, et enfin des résultats de la négociation. Ainsi, les négociations sont influencées par des facteurs de diverses natures, qui rendent la compréhension des mécanismes très complexe. Les processus diffèrent, et peuvent avoir deux orientations extrêmes entre lesquelles le négociateur navigue. Le découpage

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

des négociations entre l'orientation conflictuelle et coopérative permet de plus de bien montrer comment la signature de l'accord final s'articule autour des divergences d'intérêt des parties prenantes.

a) Typologie des négociations : La tension conflit - coopération

La négociation reste un intermédiaire entre une situation de conflit déclaré et une convergence des intérêts. Dans cette mesure, il existe une large gamme de négociations différentes, variant du plus conflictuel, en conservant une part d'interdépendance des objectifs, au plus coopératif, où il reste tout de même intéressant individuellement de s'approprier le bénéfice de l'interaction avec le partenaire.

Lax et Sebenius (1986) traduisent ces notions de distributivité ou d'intégrativité par la "*création de valeur*" et par la "*lutte pour l'appropriation*". Ce vocable est significatif des manières de concevoir la négociation, permettant une première typologie. Ils expliquent en outre que "*les deux aspects [conflictuel et coopératif] sont en fait imbriqués inextricablement : en pratique ils ne peuvent pas être séparés […]. Il y a une tension centrale, inévitable entre les actions coopératives pour créer en commun de la valeur et les actions conflictuelles pour obtenir un avantage individuel*" (pp. 29-30). En revanche, s'il est impossible de distinguer clairement le conflit de la coopération, nous pouvons discerner une orientation de la négociation (Tableau 49).

Affrontement	***Négociation Distributive***	***Négociation Intégrative***	***Résolution de Problème***
Pas d'interdépendance Recherche de Soumission de l'adversaire	Coopération faible Gain individuel propre Domination	Coopération forte Gain mutuel Défense des intérêts Utilisation nuancée des pouvoirs	Intérêts confondus Interdépendance complète Pas d'utilisation du pouvoir

Négociation

Tableau 49 - Différences entre la négociation et les situations voisines (D'après Dupont, 1994)

Les moyens de distinction d'une négociation intégrative par rapport à une négociation distributive sont détaillés dans le tableau suivant :

	Distributive	***Intégrative***
Comportement	Intentions douteuses	Reconnaissance de la légitimité de la partie adverse
Interdépendance des objectifs et intérêts	faible	forte
Mode de communication	polémique, excessif, hostile communication de positions biaisées	franc, clair, complet communication de positions véritables
Technique de négociation	Chantage, coercition, menaces, provocation, surenchère	Appel à la confiance, à la force intrinsèque de la proposition, besoin de réciprocité

Tableau 50 - Critères d'orientation de la négociation (d'après Dupont, 1994)

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

b) La négociation à prédominance intégrative

Cette négociation à caractère coopératif est basée sur le "*respect des aspirations du négociateur, tout en faisant en sorte que la partie adverse puisse considérer l'issue comme satisfaisante*" (Dupont, 1994). L'objectif est donc une relation de bonne qualité, basée sur la confiance, la réciprocité et la crédibilité. L'aboutissement à un accord peut au besoin nécessiter l'ajustement de quelques objectifs individuels ou de leur priorité pour tendre vers l'intérêt commun. Ce type de négociation permet de prendre l'avenir en compte, et reste relativement proche de la "négociation de projet". Il valorise l'innovation et la recherche de solutions constructives. La question se rapproche de celle d'une résolution de problème, puisqu'il s'agit plus de savoir comment créer une valeur mutuelle forte que de la répartir entre les acteurs.

La définition même de la négociation implique qu'il y ait une potentielle "création de valeur" au travers du futur accord, sinon le rapprochement des deux ou plusieurs parties n'aurait pas de sens. Cette création de valeur peut être générée, ensuite, par l'exploitation des différences entre les intérêts et les enjeux de chaque partie. Les priorités attribuées à chaque sous-objet de la négociation ne sont pas nécessairement les mêmes pour les deux parties, ce qui montre **l'intérêt d'une analyse et d'une segmentation des objets de la négociation**. Les critères de choix, qui ne sont pas constitués de la même manière par chaque partie prenante, ainsi que les implications du mandat du négociateur, puisque ce dernier n'est que "représentant" (mandataire) du groupe de personnes (mandants) impliqué dans la négociation, constituent une autre possibilité d'intégration des intérêts individuels à la solution finale. La préférence pour le présent, qui peut différer selon les participants, peut elle aussi être exploitée. Un jeu sur les **systèmes de valeur** sous-jacents et sur les perceptions de chaque sous-objet peut être un moyen d'aboutir à une solution constructive. Enfin, la réputation, la stabilité, ou la sécurité peuvent être des enjeux importants.

c) La négociation à prédominance distributive

Caricaturalement, ce type de négociation compétitive ou conflictuelle a pour objet de répartir un certain montant. Ainsi, dans un tel "jeu à somme nulle", l'objectif est de "gagner pour ne pas perdre", sans pour autant provoquer la rupture de la relation. Ce type de négociation a lieu lorsqu'il reste plus intéressant de composer avec les forces en présence que d'aller au conflit ouvert. La négociation porte plus sur le partage du coût de l'accord, c'est-à-dire des concessions ou des compensations nécessaires au rapprochement des parties. Ce coût est nécessairement inférieur à la prévision de celui d'une situation de conflit sans quoi tout rapprochement serait inutile.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

1.2. La formalisation des mécanismes

Nous voulons ici montrer de quelle manière la négociation peut être formalisée théoriquement, au travers de l'évolution les perceptions et les positions. Cette question a été abordée en théorie au travers de deux concepts, la situation "*trois A*", qui correspond à la meilleure alternative à la conclusion de l'accord, et la "*zone d'accord possible*" (ZAP). Les perceptions des évolutions, des pouvoirs et des potentialités de l'accord s'effectuent relativement aux perceptions de la partie adverse, et relativement à la meilleure solution possible en dehors de la relation avec les autres protagonistes de la négociation. Une troisième composante, fondant les prétentions de chaque partie, est constituée par les positions des négociateurs en début de négociation.

1.2.1. Formalisation des positions et de leur évolution

a) Les positions initiales

La marge de manœuvre que s'accordent les négociateurs au travers de leurs positions initiales sont très variables. En revanche, elles ne doivent pas atteindre les seuils de discrédit respectifs des négociateurs, ni celui impliquant un durcissement de la position adverse, voire la rupture de la négociation. Une règle implicite fréquemment admise est que les positions initiales n'impliquent en rien l'issue de la négociation : cette dernière est conçue de telle manière qu'il est possible de revenir sur ses choix tant que la décision finale n'est pas prise. Les positions initiales ne sont jamais non-négociables, c'est-à-dire en limite d'acceptabilité du négociateur, sinon le choix de participer aux tractations serait irrationnel.

b) La "situation trois A"

Il s'agit ici de définir la situation minimale d'accord, en-dessous de laquelle le négociateur rationnel préfèrera sortir des pourparlers et trouver un palliatif à la relation avec les autres protagonistes de la négociation. La « situation trois A » est l'Alternative en cas d'Absence d'Accord, ou encore « point de rupture », ou « point de résistance », mais possédant aussi sous de nombreuses autres appellations selon le cadre théorique mobilisé : par exemple le « prix de réservation » en économie. Elle a été conceptualisée de manière plus approfondie par Fisher et Ury (1999) sous la forme de la BATNA (*Best Alternative To a Negotiated Agreement*[101]). Les auteurs évaluent en effet la négociation au travers de la mise en rapport de cette alternative au contenu de l'accord possible.

Dupont (1994) explique qu' "*il semble qu'on puisse conseiller au négociateur d'inclure (avec prudence, sans dogmatisme, et sans simplification abusive) le concept de point de*

[101] en Français : meilleure alternative à un accord négocié

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

rupture dans sa préparation et son pilotage de la négociation" (p.63). Ce concept permet en effet d'examiner en permanence l'opportunité de la négociation. Cette alternative n'est pas nécessairement quantifiée ni fixe : elle peut être définie de manière qualitative mais suffisamment précise, et évoluer au cours des négociations. Une définition floue peut suffire.

c) Les Zones d'Accord Possible

Après avoir défini les points de rupture, nous pouvons nous concentrer sur les Zones d'Accord Possible, aussi appelées « Zones de contrat » par Rojot. Ces zones subjectives (voire qualitatives ou floues), et par conséquent différentes selon les protagonistes, traduisent l'intervalle d'intérêts dans lequel les parties peuvent converger vers un accord. Elles sont limitées par le « point de résistance », c'est-à-dire la « situation 3 A ». La Figure 17 illustre bien les 3 cas pouvant être rencontrés, lorsqu'il est nécessaire de se mettre d'accord sur une valeur continue et numérique. PRO y signifie Position Réaliste ou Objectif, correspondant aux offres que pourra anticiper la partie concernée, et PR est le Point de Résistance. La seule solution où aucun accord n'est possible dès le début des négociations est la situation C, dans laquelle la seule stratégie possible, outre le conflit ouvert, est de jouer sur les perceptions des points de résistance par son adversaire. Il semble intéressant de débuter les négociations avec des objectifs idéaux voire utopiques, pour pouvoir aboutir à une situation satisfaisante en les dégradant éventuellement par la suite.

Cette notion de « Zone d'Accord Possible » (déjà définie par (Zeuthen, 1930) sous le nom de « range of practicable bargains » dans son exemple de l'équilibre entre salariés et employeurs dans le problème de la définition des salaires sous la menace probable d'un affrontement) peut être étendue à des négociations sur plusieurs objets. En effet, les négociations ne concernent généralement pas qu'un objet.

Des concessions sur certains points pouvant être rattrapés par des gains sur d'autres,il est alors nécessaire de passer par l'agrégation des objets ou des zones d'acceptabilité, ce qui suppose de se les représenter sur le même plan pour se représenter les gains associés.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

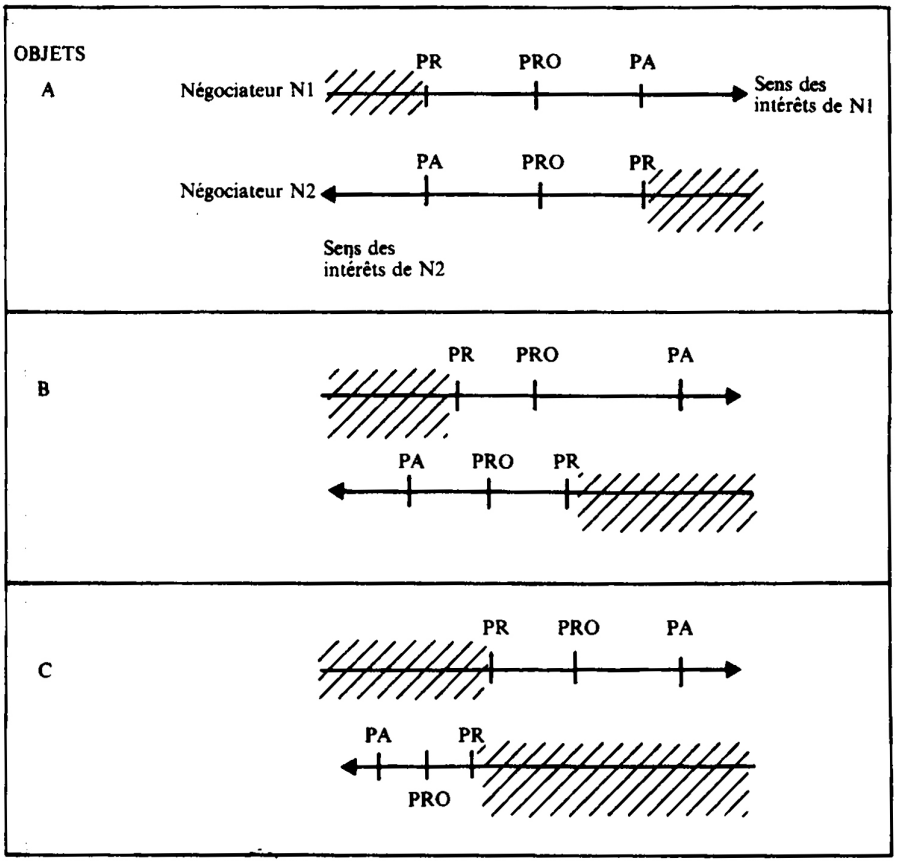


Figure 17 : Les positions du négociateur et la plage de négociation (Dupont, 1994)

L'exemple fourni par Ponssard (1977) sur les négociations de commande d'appareils de haute technologie est particulièrement parlant, puisque l'agrégation des utilités, définissables dans ce cas, permet la représentation de cette « zone d'accord possible » en deux dimensions (les gains de chaque partie) et ainsi d'y appliquer une résolution théorique (Equilibre de Nash, cf. pour illustration Partie II. Chapitre 3 1.2.3.). Ce n'est pourtant pas le cas usuel des négociations, cette projection sur un même axe se faisant « au jugé », de manière très subjective. Mais il est aussi possible de l'appliquer de manière beaucoup plus qualitative (voire même à des objets discrets, puisqu'une négociation binaire sur deux possibilités « Oui/Non » peut aboutir à une conclusion nuancée de type « Oui, à condition que… »).

1.2.2. Découpage séquentiel de la négociation : la formalisation du déroulement

Les négociations se caractérisent par leur singularité. Ainsi, proposer un découpage générique du processus de négociation reste hasardeux. Le découpage séquentiel proposé par Christophe Dupont présente l'avantage de pouvoir s'adapter à chaque cas, au travers d'aller-retours entre les différentes phases. Il présente 5 phases :

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

- "*la ritualisation*", correspondant à l'accueil et à la mise en situation des parties prenantes, en favorisant la confiance et en réduisant l'anxiété.
- "*l'exploration*", l'échange d'information, permettant une prise de position de chacun, après explication de l'objet de la négociation et de sa décomposition. Elle se compose d'explicitations, de questions-réponses et de reformulation. Il est important de repérer le non-dit dans cette phase, lors de laquelle la stratégie à venir est préparée et éventuellement testée.
- "*le développement des mécanismes d'influence*", qui fait intervenir des discussions sur les positions de chacun, faisant éventuellement allusion à des ajustements ultérieurs. C'est lors de cette phase que l'argumentation et la pression influeront sur le résultat final. Elle permet éventuellement la mise en place d'une méthodologie négociée pour aboutir à un accord (exemple : négociation point par point, concessions réciproques…). C'est dans cette phase centrale que joue l'habileté à utiliser les éléments objectifs de l'environnement pour son propre avantage et pour l'objectif commun.
- les "*rapprochements et ajustements*", mettant en jeu des options créatives, des échanges de priorité, des concessions réciproques. C'est le moment de la négociation où des propositions alternatives ont lieu.
- "*la formation de l'accord*", qui réduit les derniers points de divergence entre les protagonistes. C'est lors de cette phase qu'ont lieu les ultimes propositions, la mise en forme de l'accord, éventuellement quelques tentatives pour obtenir des "à-côtés" de la relation, et finalement la préparation de la mise en œuvre de l'accord. Le jeu sur le temps est important dans cette dernière partie.

On n'observe pas, au travers de ce découpage, de phase exclusivement intégrative ou distributive. En revanche, une gradation est visible, du plus coopératif au plus conflictuel, entre la première et la troisième phase. La progression vers l'accord final peut ensuite mettre en jeu des aspects plus ou moins intégratifs.

W.I. Zartman (2004) a aussi proposé différentes possibilités de déroulement de la négociation, selon les places que prendront respectivement la construction de la « formule générale d'accord » et la mise au point des détails de l'accord. Certains font précéder cette approche de la négociation par d'autres phases : les accords sur la nécessité de négocier, sur certains principes et buts, sur les règles, puis sur l'organisation (ordre du jour et calendrier). D'autres voudront d'abord établir la liste des points à négocier, reconnaître l'espace de négociation, puis amener à la crise puis à la décision. Rojot la sépare en 3 étapes, l'une d'apprentissage mutuel et de détermination des limites

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

et des positions de départ de chacun, la seconde par une recherche de solutions, et la dernière consistant en la prise de décision.

1.2.3. La négociation selon la théorie des jeux : la formalisation des stratégies et de l'issue

a) Introduction à la théorie des Jeux

La théorie des jeux étudie les interactions entre plusieurs personnes rationnelles, lorsque celles-ci ont différents choix ouverts à eux impliquant différentes conséquences, dépendantes des choix des autres participants. Ainsi, la notion de gain (généralement un gain en termes d'utilité) correspond aux conséquences attendues du choix, qui, lui, correspond à une stratégie. La théorie des jeux s'intéresse donc aux modélisations des décisions rationnelles des joueurs. Ces modèles normatifs font intervenir des optimisations d'espérances de gains, et présupposent des hypothèses concernant l'information de chaque participant (*i.e.* joueur). Les modèles peuvent être à information parfaite (les joueurs sont parfaitement informés des conséquences des choix qu'ils effectuent), et par conséquent à connaissance commune (chaque joueur sait ce que l'autre sait), mais ces hypothèses peuvent être dégradées (Guerrien, 2002).

La théorie des jeux formalise une situation sous forme *d'arbre de décision* (ou arbre de Kuhn), ou sous forme *normale* lorsque les différents choix sont résumés sous la forme d'une matrice des gains. Le choix de la stratégie peut se faire par élimination de stratégies dominées, c'est-à-dire par élimination de stratégies dont le gain sera inférieur, quoi que l'autre partie choisisse.

b) Le problème de marchandage

La négociation peut ainsi être un jeu, proche du marchandage, dans lequel l'objectif est d'obtenir le gain maximal. John Nash (Kuhn et Nasar, 2002) est le premier a avoir réussi à formaliser mathématiquement l'issue d'un échange de « marchandage » à deux acteurs (Nash, 1950).

(i) Un aperçu de l'équilibre de Nash dans le problème du « Bargaining »

Une version simple de ce problème est la suivante : deux parties ont le choix entre deux propositions uniquement, la proposition A et la proposition B. Il y a conflit d'intérêt en le sens où chacune d'elles favorise une certaine partie. En adaptant les gains de chacun, il est toujours possible de ramener la situation de « non accord » à celle où les gains sont nuls pour chacune des parties, nous nous placerons dans ce cas. D'autre part, les deux acteurs peuvent discuter de la solution à choisir. Les choix pour chacun des joueurs sont celui d'une « stratégie pure », à savoir la proposition A, la proposition B, ou l'absence

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

d'accord. Toutes les propositions intermédiaires entre ces 3 possibilités sont aussi possibles, elles sont appelées « stratégies mixtes » (on peut les atteindre par pondération de chaque « stratégie pure » par une probabilité). Pour le jeu présenté dans le Tableau 51 et dans la Figure 18 le gain espéré est alors égal, pour les deux parties, à 4,4.

Joueur 1 \ Joueur 2	A	B
A	(10, 2)	(0, 0)
B	(0, 0)	(3, 5)

Tableau 51 - Matrice des gains – exemple (Gains de 1, Gains de 2)

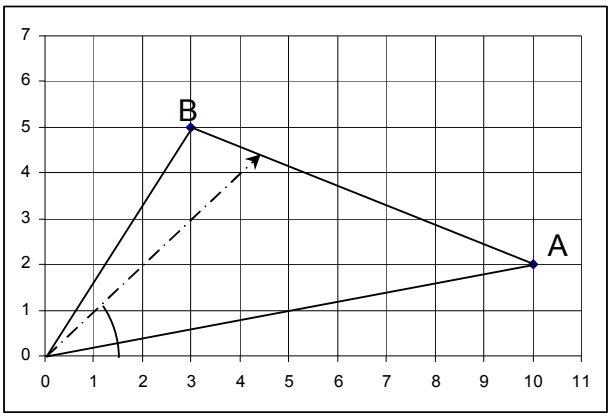


Figure 18 - Représentation graphique de l'équilibre de Nash dans un cas simple

Nash a notamment prouvé l'existence et l'unicité d'une solution (optimale, maximisant le produit des utilités des deux joueurs) au problème de négociation caractérisé par un ensemble de possibilités et un point de rupture (le point correspondant à la situation sans décision d'accord ou situation de *statu quo*). Ce théorème admet plusieurs hypothèses. Premièrement, les deux parties ne pourront pas trouver d'accord meilleur que toute solution pour les deux joueurs à la fois, ce qui traduit que les joueurs optimisent leur résultat. De plus, toute solution reste indépendante de transformations affines des utilités (changements d'échelle de valeur), *i.e.* les joueurs doivent être capables d'évaluer les conséquences d'un choix et les utilités ne sont pas comparables entre les deux joueurs. Ensuite, si le point de rupture est identique pour les deux joueurs et que les possibilités ouvertes aux deux joueurs sont identiques, alors la solution sera identique pour les deux joueurs. La dernière hypothèse suppose que deux problèmes (1) et (2) tels que leur point de rupture est identique et que l'ensemble des possibles du premier est inclus dans celui du second, on peut avoir deux conséquences : soit la solution est identique pour les deux problèmes, soit la solution au second ne fait pas partie de l'ensemble des possibles du

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

premier problème. Cette solution aux problèmes de négociation n'est en revanche pas robuste aux ajouts de nouvelles possibilités extrêmes, et a fait l'objet de nombreuses recherches. Certains jeux comme le dilemme du prisonnier ne peuvent pas admettre d'équilibre de Nash.

(ii) Le partage d'une somme et les impacts du « point de rupture »

Le jeu de partage d'une somme peut permettre de mieux saisir l'importance du « point de rupture », c'est-à-dire des alternatives à l'accord : supposons que deux acteurs veuillent partager une somme *s*, alors que le premier peut obtenir *a* indépendamment, et que le second peut obtenir une somme *b* indépendamment (*R (a, b)* est le point de rupture). D'une part, ils n'auront intérêt à se mettre d'accord sur le partage de la somme *s* que si *s* > *a* + *b*, et d'autre part, dans ce cas, il leur reviendra *a+(s-a-b)/2* pour le premier, et *b+(s-a-b)/2* pour le second, ce qui est représenté par le point solution *S*. Le graphique correspondant est représenté sur la Figure 19.

Exemple :

Il est possible d'exploiter le service à un coût de 35 unités, en collaboration entre la collectivité et le délégataire. En supposant que les acteurs sont parfaitement bien informés, et qu'il n'existe pas d'autre critère de décision ou de possibilité d'influence, il s'agit donc de partager de manière optimale cette somme *s=-35*, sachant que la collectivité peut exploiter le service seule, indépendamment, pour un gain *a* = *-50* et que le délégataire, indépendamment, obtiendra un gain *b* nul. La collectivité obtient alors *a+(s-a-b)/2 = -42,5* , et le délégataire reçoit *b+(s-a-b)/2 = 7,5.*

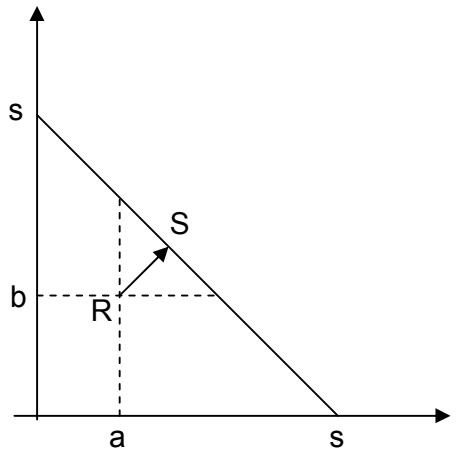


Figure 19 - Le partage d'une somme

Ainsi, sur un modèle extrêmement simple, il est flagrant **que le point de menace a une influence forte sur le résultat de l'échange**. Jouer sur le point de rupture de la partie

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

adverse, en effectuant une pression à la baisse, impliquerait alors un déplacement favorable du résultat. Le même résultat peut être obtenu en haussant son propre point de rupture. Si la négociation est un jeu de partage d'une somme bien définie, l'objectif devient de maximiser la différence entre les points de menace *(a-b).*

1.2.4. Les choix stratégiques, techniques et tactiques

a) Les stratégies

Outre l'identification et le déchiffrage de l'environnement sous forme de contraintes, de ressources, d'enjeux et d'objectifs, des choix d'orientation générale de la négociation peuvent être faits dès le stade de la préparation de la négociation. Même si la négociation amènera certainement des variations ultérieures sur ces choix, ceux-ci caractérisent une manière ce concevoir la négociation. Ils résultent à la fois du diagnostic de pré-négociation, qui permet de déterminer le domaine des solutions possibles ainsi que les informations qui feraient défaut au négociateur, de la fixation des objectifs et de leurs priorités, et de la préparation des moyens potentiels à disposition du négociateur. Ces choix, définissant **ce qu'on veut faire gagner à la partie adverse pour obtenir l'accès à ses ressources,** peuvent porter sur l'orientation de la négociation, dans ses composantes conflictuelle et coopérative, en privilégiant par exemple la recherche de solutions innovantes ou une conception plus axée vers le partage des bénéfices de la relation. Généralement, la partie favorisée en termes de pouvoir de négociation préfèrera une approche distributive, en prenant en compte le degré de permanence de la relation. Elle prendra garde à ne pas amener la partie adverse à choisir sa meilleure alternative plutôt que d'aboutir à un accord, ou à lui faire exercer l'une de ses menaces. L'une des parties peut aussi faire le choix d'observer dans un premier temps les comportements de la partie adverse plutôt que faire de nouvelles propositions rapidement. Les choix de jeux sur le temps peuvent aussi être évoqués à cette occasion. Les différentes orientations (du point de vue de la partie 1) sont représentées graphiquement sur la Figure 6, où le compromis consiste en une situation où les deux parties gagnent à l'échange, par partage, marchandage, ou simplement par résolution de problèmes. La situation de compétition correspond à une certaine domination voire agression de la part de la partie 1, et inversement la conciliation témoigne d'un sacrifice ou d'une volonté d'apaisement de sa part. La situation de retrait correspond elle à la mobilisation d'une des alternatives à un accord, évitant la négociation.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

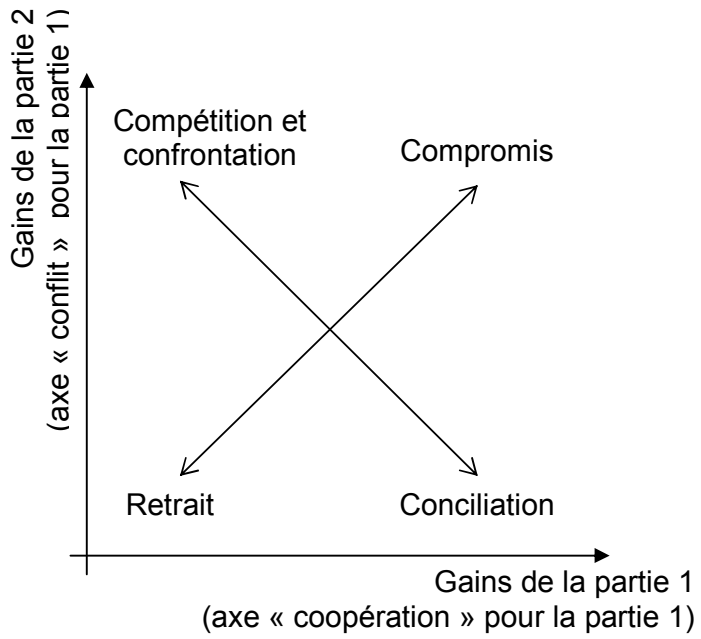


Figure 20 : Les stratégies possibles, adapté de Rojot (1994)

b) <u>Les tactiques et les techniques de négociation</u>

Plusieurs techniques permettent alors de décliner ces stratégies, dont les principales restent, selon Dupont, les suivantes :

- La méthode **« point par point »**, qui découpe l'objet de la négociation sans pour autant tenter de créer ou d'utiliser des ponts entre les différents points. Les points identifiés devraient alors faire l'objet de stratégies spécifiques, plus ou moins intégratives ou distributives selon le point abordé.
- La méthode de segmentation, qui consiste en la décomposition plus fine des objets de la négociation, afin par exemple de faire apparaître certains sous-objets comme non-négociables
- La méthode du **« paquet »,** dans laquelle les propositions regroupent la majorité des points, et où certains avantages sur certains points se substituent à d'autres points faibles
- L'**élargissement** permet de nouvelles substitutions sur des points non abordés jusqu'à l'instant
- La **transformation**, qui a pour but de modifier les règles, le type d'accord final, ou encore les objectifs de la négociation.

Il cite encore la globalisation, qui fait porter la négociation sur un objet global en contrepartie d'une enveloppe globale, ou la technique du « retournement » ou **« faux-**

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

pivot », où les prétentions de départ de l'un des candidats sont volontairement surélevées afin de marchander la réduction de ces prétentions. Cette liste n'est pas exhaustive, de nombreuses autres techniques peuvent être imaginées.

Enfin, des tactiques peuvent permettre aux négociateurs de faire plier l'adversaire, sur certains points particuliers. Leur variété est grande, mais nous pourrons citer parmi ces tactiques celles qui ont pour but de faire pression sur la partie adverse, comme la menace, l'ultimatum, le fait accompli, et celles qui veulent inciter à la conciliation, comme les promesses crédibles, les ballons d'essai ou les propositions innovantes. A ce sujet, Joule et Beauvois (2002) ont rédigé un livre ne traitant que des tactiques à but distributif. Les tactiques ont pour point commun le fait d'avoir pour objectif de changer les perceptions, que ce soit de l'environnement ou du pouvoir, ou d'obtenir ou de dissimuler des informations.

Rojot arrive à distinguer plusieurs types de tactiques distributives. Les premières jouent sur le temps (le rythme de la négociation), c'est à dire les accélérations, les ralentissements, les bilans, les ultimatums et la manière d'y répondre, mais incluant aussi la gestion de la relation de mandat du négociateur et de la partie qu'il représente (par exemple la tactique consistant à commencer les négociations par un négociateur inexpérimenté ou sans pouvoir de décision pour le remplacer par la suite).

Ensuite viennent celles liées au maniement de l'information : la recherche d'informations sur l'environnement, qui n'est pas maîtrisé de la même manière par les différents protagonistes et sur le comportement, et sur l'histoire du négociateur adverse, doit être faite le plus tôt possible. Différentes tactiques de divulgation ou de rétention d'informations peuvent être mises au point, en fonction du bénéfice qu'il est possible d'en tirer pour soi ou pour la partie adverse. Il est toujours déconseillé de fournir des informations fausses, pour une question de crédibilité. Enfin, l'apport d'information est ce qui permet d'éviter les impasses, et de faire progresser la coopération entre les parties, la rétention d'information est donc à utiliser avec mesure.

Les tactiques liées aux hommes sont aussi abordées, montrant l'importance du choix du négociateur en fonction du poids de la relation de mandat : une personne placée assez bas dans la hiérarchie ne pourra pas prendre de décision sans l'aval de ses supérieurs, un porte-parole pourra être plus ferme et employer avec force les revendications de la partie. L'organisation du groupe est aussi en cause. Le fait **de déployer deux équipes** face à un négociateur, l'une technique et l'autre plus commerciale ou juridique est une technique classique qui permet de dissocier plus facilement les deux aspects, et qu'une concession technique n'en implique pas une autre d'ordre plus économique. Les tactiques peuvent aussi directement viser à déstabiliser les participants, en attaquant l'intégrité, la

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

compétence, l'autorité, profitant de l'absence d'une personne pour la décrédibiliser, ou des tactiques de moralité, utilisant des concepts tels que l'équité, la responsabilité ou la solidarité.

Enfin, les tactiques de pression ne sont pas négligeables, et peuvent être utilisées en dépit du danger d'amener la négociation sur un terrain conflictuel. Celle du « à prendre ou à laisser », en utilisant certaines menaces qu'il est possible d'accentuer, peut être employée, bien que cette position ne soit pas (ou difficilement) modifiable au cours de la négociation sans perte de crédibilité. C'est cette même tactique qui est employée pour demander des offres définitives en situation de concurrence, sur lesquelles les décideurs trancheront par exemple au « mieux-disant ». Les menaces font partie de ces tactiques de pression, Rojot avertit d'ailleurs de l'importance de la crédibilité de ces dernières, c'est-à-dire qu'il est nécessaire que certaines s'exercent ou soient sur le point de s'exercer pour qu'elles soient jugées comme sérieuses par la partie adverse. Sinaceur (2004) montre qu'une menace explicite présente plus de dangers et devient rapidement moins intéressante à mettre en place qu'une menace plus « implicite », non dite mais sous-entendue. Le Bluff est de portée très limitée, car il est facilement dévoilé par des attitudes, et que son usage, s'il est découvert, amène à une crédibilité beaucoup plus faible des menaces et des engagements à venir. Il est possible de jouer sur les coûts réels d'accéder à une demande, ceux d'un accord favorables à sa propre partie, les coûts d'exercice de la menace, ou encore ceux qui ont été engagés dans la relation antérieure ou dans la négociation.

1.3. La négociation commerciale

La négociation commerciale, aussi appelée négociation d'affaires, se distingue de la négociation sociale, car son objectif est moins une remise à plat et une modification des règles de fonctionnement de la relation que la définition d'une « juste » rétribution du service rendu par la relation. Elle ne joue pas non plus sur les dimensions culturelles, idéologiques ou politiques, importantes de la négociation internationale, qui permettent parfois de trouver des solutions innovantes améliorant les espérances de chacune des parties. Dans notre cas, l'environnement de la négociation n'est ni la motivation de l'action comme l'est l'environnement idéologique en négociation sociale, ni l'un des facteurs à propos desquels diffèrent les rationalités, mais une contrainte supposée objective. Ainsi, la technique est omniprésente en négociation commerciale. Elle fait généralement intervenir les notions de concurrence et de fidélisation de la clientèle. En revanche, la « grande » négociation commerciale, telle que les services d'eau potable la conçoivent, partage avec la négociation diplomatique le fait qu'un accord technique est un préalable indispensable à la discussion des conditions économiques, que les centres de décision ne

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

sont pas nécessairement les mêmes au fil de la négociation, et que la négociation navigue depuis des aspects techniques vers des intérêts politiques. L'une des spécificités majeures de la négociation commerciale est que l'accord se fait non seulement sur un prix, contrepartie monétaire du service rendu ou du bien fourni, mais aussi sur les caractéristiques de ce produit, et sur les conditions de sa fourniture, et que cet accord s'inscrit dans une stratégie de marché de long terme.

Attrait du client	Fort				Faible			
Relation antérieure	Positive		Négative		Positive		Négative	
Perspectives d'évolution	Favorable	Défav.	Favorable	Défav.	Favorable	Défav.	Favorable	Défav.
Stratégie adaptée	Dévelop-pement	Maintien offensif	Rattrap-page offensif	Veille ou abandon	Maintien défensif	Maintien défensif ou abandon	Veille ou abandon	Abandon

Tableau 52 - D'après (Salle et Silvestre, 1992) : Grille stratégique du fournisseur industriel, en cas de relation en cours.

De ces stratégies développées par Salle et Silvestre (Tableau 52), qu'on peut résumer en 3 catégories offensif/conquête, maintien/consolidation et désintérêt relatif, Dupont tire des implications pour la conduite de négociations, parmi lesquelles :

- Une progression de l'orientation du négociateur, entre le plus intégratif, correspondant à une stratégie offensive, et le plus distributif, répondant au désintérêt du vendeur pour la relation à venir
- un vendeur voulant pénétrer un marché soignera particulièrement la préparation, la recherche de solution innovantes et d'alternatives. Les ultimatums temporels ne seront alors pas à l'ordre du jour, l'écoute sera importante pour une meilleure adaptation possible aux besoins du client. De plus, les concessions possibles seront prévues précisément.
- les conditions de vente et les services annexes à l'objet négocié seront d'autant mieux étudiées et prépondérantes dans la négociation que le vendeur voudra conquérir le marché

Il est possible d'assimiler la vente à la négociation, bien que vendre n'est pas négocier, puisque cette activité consiste à convaincre la partie adverse que le produit/service fourni correspond au mieux à ses attentes. La négociation revient, elle, à rechercher un accord satisfaisant de part et d'autre sachant que des intérêts sont opposés et qu'il existe un intérêt commun. C'est ainsi un processus où chaque partie essaie de vendre un produit ou un service à l'autre. Les techniques de vente ou d'achat sont intégrées à la négociation

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

sous forme de tactiques, voire de techniques. Les techniques de vente ont leur fondement dans une approche typique de la vente (Tableau 53).

Préalables	*Attitudes*	*Objectifs*
Connaissance des besoins	Accueil et contact Ecoute Reformulation Observation	Connaître et comprendre
Connaissance des produits	Adaptation Dialogue Communication non verbale	Convaincre et persuader (arguments, réfutation des objections)
		Conclure

Tableau 53 - Approche de la vente, d'après Dupont (1994)

L'acheteur, quant à lui, doit savoir déjouer les tentatives de déstabilisation psychologiques du vendeur, se montrer courtois mais ferme, ne pas se laisser entraîner dans un débat d'opinions, conserver son calme et toujours avoir la plus grande considération pour son interlocuteur. Il devra, dès que la nécessité s'en fait sentir, s'entourer d'aide technique, et toujours être informé des pouvoirs de décision du négociateur adverse et de ses limites. Il lui appartient de mentionner le plus tôt possible et en les hiérarchisant les points de désaccord ainsi que les points non négociables. Il est censé écouter, mais ne jamais dévoiler ses motivations d'achat.

Enfin, dans sa fonction basique, l'acheteur n'est pas censé développer de stratégie, mais celle-ci pourra devenir nécessaire lorsqu'il s'agira de rechercher des accords à long terme, d'établir des relations particulières avec le vendeur, ou de comparer des solutions alternatives à l'achat. L'acheteur peut alors emprunter des stratégies de « vendeur ».

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

2. Les déterminants de l'évolution en négociation

Les entretiens avec les conseillers ont été l'occasion de rassembler des données sur l'évolution des offres en cours de négociation, ainsi que des paramètres qualitatifs sur ce déroulement. Nous avons rassemblé des éléments précis sur nos 5 terrains d'étude et sur seulement 5 départements, concernant au total 27 services.

Les déterminants possibles de l'évolution du prix en négociation (voire des premières offres) ont été élaborés à partir des entretiens avec les conseillers. Ces données concernent :

<table>
<tr><th>Paramètres techniques</th><th>Concurrence</th><th>Histoire</th><th>Environnement</th><th>Attitude de l'élu</th><th>Déroulement des négociations</th></tr>
<tr><td>Nombre d'abonnés</td><td>Impression de concurrence</td><td>Prix historique</td><td>Services voisins : prix, mode de gestion (délégataire)</td><td>Prêt à changer d'exploitant (Oui/Non)</td><td>Nombre de réunions</td></tr>
<tr><td>Longueur du réseau (km)</td><td>Présence d'un indépendant</td><td>Nombre d'avenants</td><td>Délégataires : Enjeu du service, volonté de développement</td><td>Implication dans la négociation (Oui/Non)</td><td>Possibilités de renégociation ex post (renouvellement pénalités et clauses de révision)</td></tr>
<tr><td>Volume facturé (m^3)</td><td>Nombre d'offres</td><td>Satisfaction sur le service (prix, patrimoine, exploitation)</td><td>Pressions locales (usagers, politiques…)</td><td>Définition préalable d'objectifs (Oui/Non)</td><td>Références de comparaison mobilisées</td></tr>
<tr><td>Indice Linéaire de Pertes (m^3/j.km)</td><td>Concurrence espérée avant procédure</td><td>Déficit présenté du dernier CRF</td><td rowspan="3"></td><td>Niveau de connaissance du service</td><td rowspan="3"></td></tr>
<tr><td>Volume importé / Volume mis en distribution</td><td>Reconduction du sortant (Oui/Non)</td><td>Prorogation possible du contrat</td><td>Alternatives envisagées à la sélection du sortant</td></tr>
<tr><td>Volume produit</td><td>Choix du moins-disant</td><td></td><td>Autonomie de décision</td></tr>
<tr><td>Type de traitement (A1, A2, A3)</td><td colspan="5" rowspan="3"></td></tr>
<tr><td>Offre initiale de chacun des offreurs (tarif)</td></tr>
<tr><td>Offre finale sélectionnée (tarif)</td></tr>
</table>

Tableau 54 - Données rassemblées auprès des conseillers

Ainsi, nous avons pu tenter de représenter le niveau des premières offres ainsi que l'évolution du prix en négociation sur un graphique à deux dimensions, par Analyse Factorielle des Correspondances (Figure 21 et Figure 22).

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

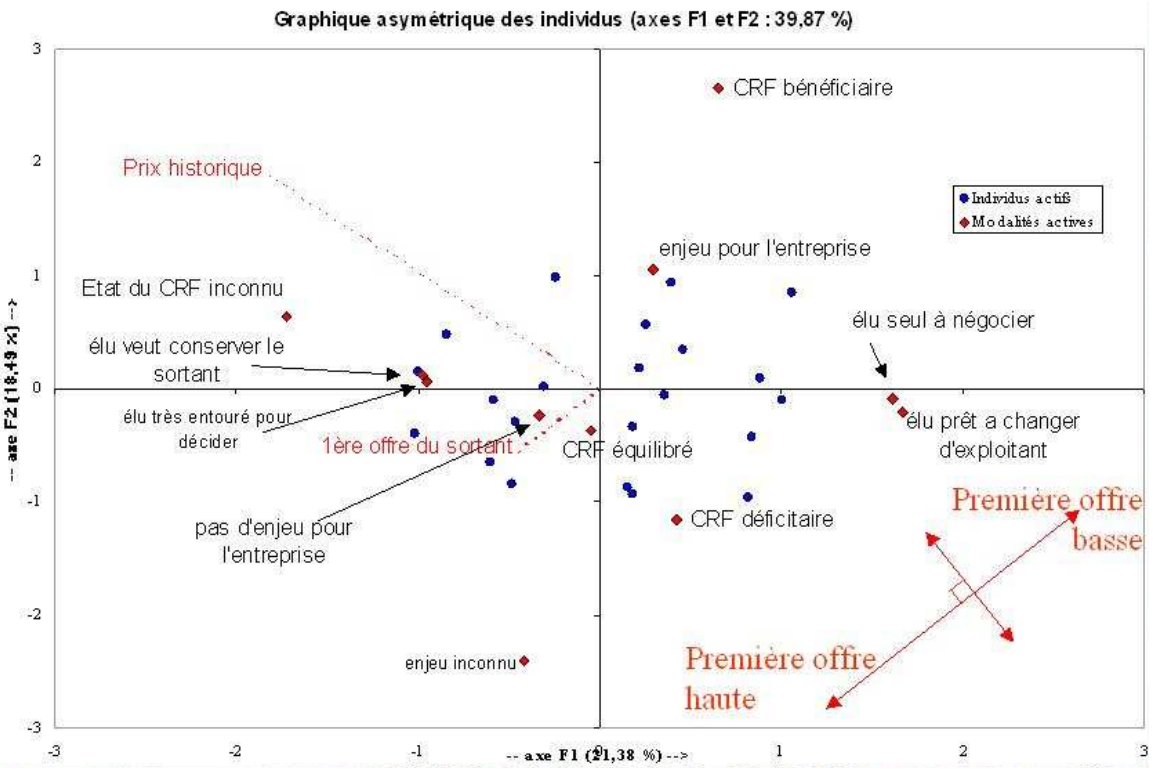


Figure 21 - Analyse factorielle des correspondances : la première offre du sortant

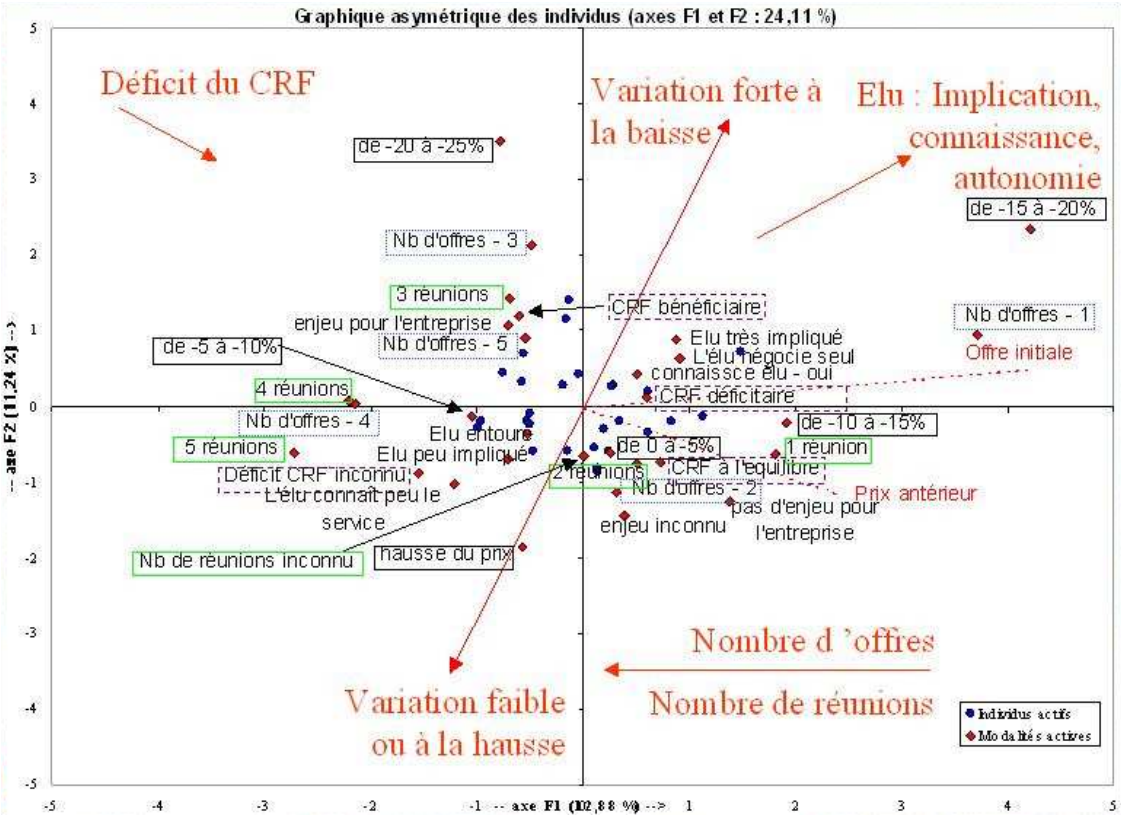


Figure 22 - Analyse factorielle des correspondances : la variation du prix au cours de la négociation

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Les individus sont signalés par un disque bleu, les variables (ou modalités : les losanges rouges) étant placées au barycentre des individus concernés[102]. Les directions indiquées en pointillés sont des variables supplémentaires, que nous avons faites figurer sur le graphique. Ces figures représentent, de la meilleure manière qui soit en deux dimensions, le nuage de points des individus ayant les coordonnées sur chacune des variables.

Sur la Figure 21, les variables prises en compte sont l'état du Compte Rendu Financier de la dernière année du contrat antérieur (4 possibilités : bénéficiaire, équilibré, déficitaire ou inconnu), l'enjeu pour l'entreprise sortante (3 possibilités : Oui, Non, inconnu), l'autonomie de décision de l'élu (2 possibilités : l'élu négocie seul ou l'élu est très entouré pour négocier), et l'avantage donné au sortant par le responsable du service. L'axe F1, représentant 21% de la variabilité de l'échantillon, représente ces deux dernières variables. De gauche à droite, l'élu sera à la fois prêt à changer d'exploitant (*i.e.* il ne donne pas d'avantage particulier au sortant) et négociera de manière plus autonome. L'axe F2 représente à la fois l'enjeu pour l'exploitant et l'état du Compte Rendu Financier antérieur. Il représente 18% de la variabilité de l'échantillon. De bas en haut, l'enjeu deviendra plus fort pour l'entreprise sortante, et le CRF sera plus souvent bénéficiaire. Nous avons placé sur ce graphique deux variables supplémentaires, que sont la première offre du sortant et le prix historique. Le niveau de la première offre sera plus élevé lorsqu'on se déplace, sur le graphique, vers le bas et la gauche. **Ainsi, dans un contexte à faible enjeu, avec un CRF déficitaire et un élu attaché à conserver son exploitant historique, le niveau de la première offre est généralement plus élevé.**

La Figure 22 représente des individus caractérisés par de nombreuses variables : la variation du prix en négociation (encadré en noir continu), le nombre d'offres (encadré en pointillés bleus), le nombre de réunions de négociation (encadré en vert continu), l'équilibre du CRF de la dernière année du contrat antérieur (encadré en pointillés violets), l'enjeu pour l'entreprise, et l'implication, l'autonomie et la connaissance du service dont l'élu fait preuve. Ces trois dernières variables sont groupées dans le quart Nord Est, mettant en évidence une composante relative à l'attitude de l'élu. Le déficit du Compte Rendu Financier semble légèrement augmenter vers le quart Sud Est. Le nombre d'offres et le nombre de réunions sont fortement corrélés, augmentant vers la gauche, et formant principalement l'axe F1. Enfin, la variation des offres en négociation représente la seconde dimension, une baisse plus forte se situant au Nord (et un peu à l'Est) du graphique, une hausse du prix se situant vers le bas. Nous avons aussi disposé deux variables supplémentaires : le niveau de l'offre initiale, ainsi que le prix historique du

[102] Un facteur d'homothétie est appliqué à la position de ces variables, de manière à les représenter sur le même graphique que celui des individus.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

service. **Nous observons que les baisses de prix les plus fortes sont corrélées à une meilleure connaissance par l'élu, une forte implication et une grande autonomie de celui-ci.** Le nombre d'offres et de réunions est faiblement corrélé à la variation du prix (la direction étant quasiment orthogonale). Un CRF déficitaire a encore plus de chances de mener à une augmentation des prix. L'enjeu pour l'entreprise semble aussi amener les négociations vers une baisse du prix.

Deux variables supplémentaires sont affichées sur ce graphique. La hauteur de l'offre initiale est simultanée à des baisses de prix en négociation, alors que le niveau de prix antérieur ne semble pas avoir de lien (les directions sont presque orthogonales) avec la hausse ou la baisse des prix en négociation. Ces éléments tendent à montrer que le prix est plus décidé par rapport à une "acceptabilité" du prix par les usagers (refus d'un prix très haut) que dans l'absolu, relativement à des caractéristiques techniques.

Ainsi, en résumé, le comportement de l'élu et les enjeux pour les opérateurs semblent impacter à la fois sur la hauteur des premières offres et sur l'évolution du prix en négociation. L'équilibre du Compte rendu Financier modifie la hauteur des premières offres et la baisse au cours de la négociation, de manière qu'un CRF bénéficiaire correspond à un prix plus faible. Les premières offres sont plus hautes dans un contexte où il y a peu d'enjeu pour l'exploitant et où l'élu lui donne un léger avantage initial. Les baisses de prix en négociation semblent plus fréquentes et plus importantes lorsque le service constitue un enjeu pour l'entreprise et que l'élu est impliqué et autonome. L'implication de l'élu dans la négociation représente très certainement l'enjeu qu'elle représente pour lui. Dans cette mesure, le mécanisme de la négociation, faisant intervenir des jeux de pouvoirs, doit avoir un impact sur le prix final.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

3. Illustration à partir d'entretiens avec des experts

Le rassemblement d'informations sur les services dont le prix modélisé par les facteurs techniques était éloigné du prix réel ont permis d'obtenir quelques pistes sur les conditions d'une meilleure maîtrise du prix. Des entretiens plus précis (trame d'entretien : voir annexe 18.) avec des spécialistes du conseil aux collectivités (DDAF de plusieurs départements, Service Public 2000, DE Conseil, KPMG) ont par la suite permis de préciser des mécanismes d'influence sur les prix, dépendant du contexte dans lequel se placent les services.

3.1. Les conditions d'une meilleure maîtrise du prix

Les conseillers des DDAF, les élus et les exploitants contactés pour la vérification du modèle sur les déterminants techniques ont identifié plusieurs conditions pour une bonne maîtrise du prix.

La plus citée parmi ces conditions était la concurrence. Une concurrence minimale est nécessaire à la définition de conditions financières équilibrées. La concurrence permettrait ainsi au moins aux élus de disposer d'une référence de comparaison ou une alternative pour préciser leurs souhaits relativement au service ; cela donne les moyens à la collectivité de juger les offres plus facilement. *L'intensité de la demande* (le niveau de besoin de collaboration), telle que Zartman la définit, est ici aussi en jeu. La concurrence permet en outre de disposer d'une *situation 3A* (meilleure alternative en cas d'absence d'accord) plus avantageuse. Certains conseillers expliquent qu'il est important de ne pas donner d'avantage trop fort au sortant lors des négociations et de ne pas exclure, au moins d'un premier abord, les offres des entrants, celles-ci pouvant être perfectionnées au cours des négociations. Cela va jusqu'à aider les entrants à évaluer au mieux les recettes possibles à l'avenir, tenant compte de la progression de l'assiette de facturation et des travaux annexes. Ainsi, l'amélioration du point de rupture peut amener à de meilleurs résultats de la négociation, il est de mise de disposer d'alternatives crédibles. Afin de réduire la *demande fondamentale* de la collectivité (*i.e.* le seuil d'acceptabilité des demandes des offreurs, basé sur leur justification), il peut être intéressant de disposer de repères permettant d'évaluer le prix et la prestation avant l'ouverture des plis et de mieux comprendre les justifications des exploitants. Plusieurs tactiques ont aussi été citées afin d'augmenter artificiellement la concurrence : par exemple, faire en sorte que les concurrents se croisent chaque fois augmente la crédibilité de la menace de la concurrence.

Les exploitants utiliseraient plus la tactique du "*paquet*", offrant ainsi une prestation globale pour un prix global, alors que les conseillers préfèrent souvent prendre le temps

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

d'utiliser le "*point par point*", ce qui permet d'assurer la cohérence des offres en prenant le temps de décomposer et d'analyser les offres avec les exploitants potentiels. D'autres tactiques comme le "*faux pivot*" sont aussi parfois employées, notamment en l'absence de concurrence, en gonflant d'abord la prestation contractuelle pour obtenir un engagement ferme, à partir duquel la baisse des prestations amène à une baisse du prix. Le séquencement des négociations en 2 phases, l'élaboration d'une formule générale d'accord puis en la mise au point des détails de cet accord, a lieu dans de nombreux cas : des conseillers ont révélé qu'ils définissaient d'abord l'équilibre du contrat, c'est-à-dire une prestation pour un prix précis, en débouchant sur des engagements fermes, pour jouer ensuite sur les recettes annexes ou encore l'assiette de facturation afin de réduire le prix.

La collectivité devrait aussi, d'après une grande partie des personnes contactées, se donner les moyens d'une bonne connaissance des infrastructures (inventaire précis, connaissance de l'état du patrimoine et des interventions nécessaires). La définition précise des prestations déléguées fait en effet partie des prérequis à une bonne négociation. En l'absence de concurrence, une très bonne connaissance du service serait nécessaire, notamment pour l'évaluation des coûts sans autre référence que l'expert. Ceci permet en outre de répondre aux questions de préparation de la négociation telles que les pose Dupont : "d'où part-on ?", "où veut-on aller ?" et "où peut-on aller ?".

Un bon contrôle au long du contrat permet d'une part une meilleure connaissance et d'autre part d'ajuster les conditions d'exploitation au mieux lors des renégociations en cours de contrat. Selon les conseillers, des contrats de courte durée sont en effet propices à une réduction des opportunismes *ex post* (par exemple des renégociations en cours de contrat pour des raisons de variation de la consommation, ou une prestation de moins bonne qualité que prévue), mais aussi à une bonne connaissance des services et à un avantage au sortant plus faible.

L'influence de l'histoire a en effet été mise en avant pas les conseillers : en l'absence de concurrence, les élus n'ont pas de référence afin de savoir quels engagements ils peuvent obtenir (*demande fondamentale*) pour quel coût. L'histoire constitue alors la seule référence de comparaison. L'histoire du service serait encore mobilisée par l'élu au motif que les usagers vont d'abord observer cette variation : si les prix n'augmentent pas, que les abonnés ne se plaignent pas du service, que les relations avec le fermier sont bonnes et que l'élu peut avoir confiance en l'exploitant, certains élus pourraient être satisfaits alors qu'il existe encore une marge de manœuvre. La confiance et le sérieux avérés de l'exploitant seraient ainsi une grande partie de l'avantage au sortant.

Enfin, certains ont expliqué la nécessité d'effectuer un bilan à chaque négociation, ce qui permet de "*conserver une mémoire objective des faits*", mais aussi de moduler la

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

stratégie et de préparer les tactiques associées : il faut adapter son comportement aux objectifs et aux résultats déjà acquis, et coordonner l'équipe de négociation à chaque réunion.

Ainsi, au travers de ces "conditions pour une meilleure maîtrise du prix", les conseillers ont fait apparaître des éléments que l'on peut retrouver dans la théorie. Les alternatives (situation 3A, point de rupture), crédibles si possible, qui peuvent être mobilisées comme menace implicite, les demandes et les pouvoirs tels que les définit Zartman, des tactiques classiques, des processus de préparation impliquant une bonne connaissance du dossier et la possibilité de fixer des objectifs, la confiance ou la relation de mandat sont des éléments cités par les conseillers, qui rappellent très largement la théorie.

3.2. Entretiens avec les conseillers

Nous avons aussi rencontré, dans le cadre d'entretiens, au total 17 experts issus de 10 organismes de conseil, dont 3 privés. Ces conseillers ont mis en évidence deux rôles distincts. Ils sont d'abord chargés de la préparation de la négociation, c'est-à-dire de construire la stratégie et de fournir des arguments. Leur rôle est ensuite de mener la négociation, en se plaçant, selon les circonstances, en retrait ou au premier plan des discussions. Il constitue dans tous les cas un pôle d'expertise de la collectivité, veillant à ce que les moyens (à la fois techniques et financiers) prévus pour le service soient **cohérents** avec le service et les attentes de l'élu. Leur rôle peut aussi consister en la **formalisation des choix** auxquels la collectivité fait face. Ils développent des méthodes de comparaison des offres, et éventuellement des argumentaires pour le compte des élus. Ils répondent aux attentes des élus et tentent de réduire les incertitudes sur l'avenir. Nous allons voir, au fil du compte-rendu de leurs dires, quel parallèle nous pouvons faire avec la théorie.

3.2.1. La préparation de la négociation

Le bon déroulement de la négociation dépend en majeure partie de sa préparation. Nous allons voir comment cette préparation a lieu dans la pratique. Le conseiller est désigné sur appel d'offres, préalablement à la procédure.

a) La procédure de préparation

Si le conseiller sélectionné a eu sous sa responsabilité le contrôle de la délégation antérieure, il pourra sensibiliser l'élu en amont de la procédure à la définition éventuelle d'alternatives à la délégation. Il aura aussi pu l'intéresser au service et lui exposer les principales problématiques liées à l'exploitation en cours. Ainsi, le bilan du service permettant de mettre en évidence les forces et les faiblesses du service pourra être plus

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

rapide grâce à un bon suivi. Un diagnostic de la concurrence probable serait aussi à préparer.

Dès la décision sur le choix du mode de gestion, le conseiller commence à exposer les **enjeux du service** à la fois pour **l'élu** et pour les **candidats** potentiels à la délégation, notamment le sortant. Nous retrouvons ici les préconisations de la théorie sur le bilan du service, à la fois sur l'objet à négocier, le contexte et les enjeux.

Il expose aussi les originalités du mode de gestion choisi notamment par rapport aux marchés publics, ainsi que celles du processus de sélection. C'est à ce stade que le conseiller précise les différentes phases de la procédure "Loi Sapin". C'est aussi à ce niveau que le conseiller intervient parfois pour favoriser la compétition : il semble important pour nombre d'entre eux que l'élu montre une **ouverture au changement** de délégataire, au travers de l'envoi de **signaux** à la concurrence : il semble important de recevoir les entreprises sur leur demande, avant la procédure, puisque quelques PME ne participent parfois pas aux négociations si elles ont perçu que l'élu ne changerait pas de délégataire. Ces tentatives de modifier le contexte concurrentiel résultent d'une volonté de la collectivité de s'organiser en amont de la procédure pour aboutir à un meilleur résultat. De plus, pour la négociation, il serait important de montrer au sortant qu'il n'est pas favori, et aux éventuels entrants qu'ils restent pertinents sur ce service (récupération de documentation auprès du sortant, application à la lettre des clauses de fin de contrat, se montrer ouvert, répondre à toute question préalable, rester flexible pour l'organisation de la visite du service, négocier suffisamment tôt…). Le conseiller se doit parfois de crédibiliser certaines PME de surface financière réduite, pour favoriser la concurrence au stade de la réception des candidatures. Il est ici question des enjeux et de la mise en place d'atouts pour la collectivité avant la négociation. La concurrence renvoie ici à la notion de situation 3A (alternative en cas d'absence d'accord avec l'entreprise considérée).

Certains conseillers tiennent absolument à rencontrer le négociateur de la collectivité avant les négociations, afin de présenter l'état du service, les enjeux qui y sont liés, pour préparer la stratégie de négociation et le positionnement du conseiller vis-à-vis de son client, et pour définir des objectifs. Ils répondent ainsi aux 3 questions posées par Dupont ("d'où part-on ?", "où voulons nous aller ?" et "où pouvons nous aller ?"). De plus, cette phase permet d'impliquer davantage l'élu dans la négociation et de l'aider à mieux maîtriser les enjeux liés à son service.

b) Le cahier des charges

Ce n'est que lors de la préparation du dossier de consultation que les attentes de la collectivité pourront être précisées et déclinées dans le cahier des charges et le règlement

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

de service. Ces attentes sont aussi fonction de la perception que peuvent avoir les élus du métier de délégataire d'un service d'eau potable. L'objectif de la négociation reste fréquemment de ne pas augmenter le prix en imposant un cahier des charges plus complet que le précédent. Palliant partiellement les opportunismes, celui-ci est défini de manière la plus complète possible, notamment au niveau des engagements. Des formules d'indexation basées sur les valeurs observées de certains indicateurs, des tarifs incitatifs à l'atteinte d'objectifs ou encore de sanctions financières en cas de non-atteinte de seuils.

Lorsque peu de concurrence est attendue, la collectivité, sous l'impulsion du conseiller, prévoit souvent de mettre de nombreuses prestations à la charge de l'exploitant, pour pouvoir éventuellement dégrader ce positionnement en négociation en contrepartie d'une baisse de tarif (positionnement initial élevé, cf. "faux pivot"). Dans des situations particulièrement concurrentielles, il est possible de considérer le contrat comme non-négociable.

Le dossier de consultation contient, outre un canevas de CEP, des éléments techniques dans le mémoire de présentation du service, issus à la fois du délégataire historique au travers des comptes rendus techniques et financiers, mais aussi de la collectivité et de ses projets de développement (Plan Local d'Urbanisme). Des éléments concernant l'organisation du service, comme le nombre de personnes employées, sont transmis aux candidats. Toutes ces informations sont les seules que détiendront les délégataires concurrents du sortant, outre celles issues de l'éventuelle visite du service, il reste donc important de bien définir notamment la technicité du service au travers de ce dossier pour favoriser la précision des offres élaborées par la concurrence. Légalement, il est obligatoire pour la collectivité de fournir toute étude en sa possession qui pourrait être utile à la rédaction des offres.

Lors de la préparation du cahier des charges, il est rare que des priorités soient très clairement définies, (clauses contractuelles non négociables et ordre de priorité des éléments négociables) ce qui montre que la caractérisation de l'objet de la négociation n'est pas toujours poussée à bout.

c) Les stratégies

Si les enjeux sont clarifiés au travers de discussions plus ou moins formelles**, les objectifs restent souvent vagues**. Les atouts du service ne sont en outre que très rarement discutés pour être mis en avant dans une **stratégie** prédéfinie de négociation. Celle-ci se résume parfois à une liste de points à éclaircir afin de rendre les offres cohérentes avec les attentes de la collectivité et moins opaques.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Parfois, des stratégies peuvent être mises en place afin d'obtenir des offres concurrentielles dès la remise des premières offres. Certains conseillers peuvent se permettre grâce à la multiplicité des offreurs de ne sélectionner **que les offres les plus intéressantes** et les mieux étudiées pour négocier, forçant ainsi tous les candidats sérieux à fournir une offre adaptée au service. En revanche, dans des zones bénéficiant de peu de concurrence, les conseillers estiment que **toutes les offres sont recevables** et qu'il existe toujours une possibilité de rattrapage en cours de négociation.

Les stratégies se précisent ensuite au stade de l'analyse des offres. En cas de concurrence réelle, la collectivité n'a pas de nécessité de définir une stratégie particulière : elle laisse jouer la concurrence jusqu'à ce que les offres se resserrent, au fil des questions technico-économiques posées par le conseiller. En cas d'absence de concurrence, la stratégie peut être de dégrader le cahier des charges (voir ci-dessous, 3.2.3. a) le coût, la prestation et le tarif). La détermination et l'implication de l'élu peut aussi jouer, quel que soit l'enjeu pour le délégataire. Généralement, rien n'est explicitement défini concernant le caractère coopératif ou conflictuel des séquences de la négociation, mais certaines stratégies observables se retrouvent dans la littérature sur la négociation, comme celle faisant d'abord intervenir la coopération, puis le conflit, en organisant les points à négocier de manière à céder dans un premier temps pour être inflexible sur un point majeur, par la suite. La prévision du déroulement ou même la définition d'une orientation des négociations restent rapides, l'élu ne sachant pas bien quelles peuvent être ses possibilités. Les stratégies sont à ajuster à chaque préparation de réunion de négociation.

Du côté des opérateurs, les PME jouent principalement sur une séduction de l'élu, ces dernières présentant un prix attractif, mais leur expérience, leur capacité à la gestion de crise ainsi que leur service client peuvent devenir des points faibles, selon la sensibilité de l'élu. En général, les arguments des entreprises visent à donner confiance en leur prestation à venir, et éventuellement d'utiliser la confiance acquise jusqu'alors, à utiliser des « menaces » implicites de retrait des négociations, ou en jouant sur le temps, ou encore en utilisant l'équilibre entre la qualité de prestation à venir et le prix. Les marges de négociation ne sont vraisemblablement pas les mêmes selon les responsabilités endossées par les négociateurs des opérateurs. Ainsi, certaines techniques sont possibles, comme celle attaquant la relation de mandat entre le négociateur et l'entreprise : devant la fermeté du négociateur adverse, généralement justifiée par l'équilibre économique du centre, l'élu peut demander à joindre directement l'échelon hiérarchique supérieur, ce qui peut pousser le négociateur ou sa hiérarchie à céder ou à proposer des améliorations. A l'inverse, les négociateurs des exploitants peuvent essayer de réduire la crédibilité du conseiller auprès de la collectivité.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

3.2.2. L'organisation des négociations et de la procédure

a) Ordre de passage des candidats

Des négociateurs de certaines entreprises souhaitent être les derniers à discuter avec la collectivité : c'est une manière d'extraire le maximum d'informations de la négociation, notamment sur les offres concurrentes au travers des attitudes des négociateurs adverses. Le délégataire sortant (en cas de renouvellement de contrat) a particulièrement intérêt à ceci, puisqu'il est l'unique détenteur de l'information récente (par exemple sur les assiettes de facturation ou sur les dernières valeurs du rendement du réseau) et que les autres concurrents ne possèdent pas cette information. Dans cette mesure, il est préférable de **négocier d'abord avec le sortant**. C'est donc ici un problème d'asymétrie d'information entre les candidats qui est au centre des préoccupations des conseillers. Des opérateurs entrants mieux informés disposeront de plus nombreux éléments afin d'étayer et/ou d'adapter la construction de leur offre en négociation. Généralement, 2 sessions de négociations ont lieu, parfois plus, et ces réunions aboutissent au choix du délégataire par l'élu. Le nombre de réunions de négociation est largement contrainte par l'échéance du contrat antérieur.

b) La gestion du temps en amont des procédures

Les collectivités se trouvent fréquemment dans le cas d'un renouvellement de contrat, et l'échéance du contrat reste une date butoir. Les conseillers rencontrés ont été unanimes : il est indispensable que la collectivité puisse **avoir le temps de négocier sans pression**. On retrouve ici des éléments de théorie de la négociation, puisque négocier sous contrainte d'ultimatum augmente le pouvoir de la partie adverse. De plus, dans le cas d'un changement de délégataire, la transition demande du temps, **une procédure lancée tard est donc un signal** montrant que l'élu ne compte pas changer de délégataire et que le sortant part favori. Ainsi, les alternatives de changement d'opérateur deviennent moins crédibles et le pouvoir de négociation de l'élu s'en trouve réduit.

Dans cette mesure, les collectivités devraient lancer le processus de délégation de service public **entre 18 mois et 1 an** avant l'échéance du contrat antérieur. La durée à prévoir est plus longue s'il n'existe pas encore de commission d'ouverture des plus (ou commission de délégation de service public). Depuis l'ouverture à la concurrence du marché de l'assistance-conseil à la délégation de service public, les conseillers n'ont pas nécessairement la possibilité de prévenir les collectivités assez tôt pour bien faire.

Les entreprises sortantes ont, elles, intérêt à réduire la durée de la négociation, surtout si la concurrence anticipée est faible. Le sortant dispose de relations proches avec la collectivité, ce qui peut parfois lui permettre de faire pression pour repousser le début des négociations. La réduction de ce délai lui permet en effet de mettre la collectivité face à un

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

ultimatum en fin de négociation. La prorogation du contrat antérieur demeure possible, mais ceci est réservé à certains cas exceptionnels. Cette prorogation reste une sécurité qui permet notamment de crédibiliser des menaces de retour en régie, en laissant le temps à la collectivité de s'organiser.

Au cours du contrat antérieur, il est important de s'assurer du respect des dates butoir pour les travaux à réaliser par le délégataire et sur les études techniques préalables à la délégation. Ces travaux peuvent en effet être, à l'extrême, utilisés en tant qu'otages de la négociation : la qualité des travaux pourra être fonction des résultats de la négociation.

En outre, **une anticipation suffisante de la procédure pourra autoriser le développement d'alternatives** crédibles au choix du délégataire sortant, voire à la délégation, ce qui ne peut qu'augmenter le pouvoir de négociation de la collectivité. C'est au plus tard au moment du rapport sur le choix du mode de gestion qu'une étude de retour en régie pourra être engagée. Ce type de démarche est donc à entreprendre le plus tôt possible, et elle reste utile jusqu'à la fin des négociations. En effet, "*En toute rigueur, la réponse [au choix du mode de gestion] ne devrait être apportée qu'à l'issue d'une simulation du coût du service en régie établie à partir d'une définition précise des moyens et de l'organisation à mettre en œuvre, et d'une mise en concurrence menée à son terme pour des prestations équivalentes, qui constitue le seul moyen de connaître le prix du service en délégation dans les conditions locales du marché et de la concurrence. La logique voudrait qu'une décision sur le choix du mode de gestion, assise sur des critères économiques, ne puisse intervenir qu'à l'issue d'une mise en concurrence au cours de laquelle « l'ombre de la régie » deviendrait un candidat supplémentaire susceptible de peser sur le résultat des négociations." (Mahevas, 2003a)*

Enfin**, l'alignement des dates de fin de contrat** avec d'autres collectivités voisines, ou le regroupement de plusieurs contrats au sein d'une intercommunalité peut permettre de disposer d'une concurrence accrue pour la délégation suivante du service : la zone de ces services devient attractive pour de nombreux concurrents, du fait de sa surface financière totale. Cet alignement de dates fait en sorte d'augmenter l'enjeu de la délégation pour les opérateurs.

c) Les phases de la négociation

La négociation se décompose fréquemment de la manière suivante :

- La première réunion de négociation permet aux délégataires de présenter leur entreprise. Vient ensuite la **présentation de l'offre** et de ses points forts, et notamment les engagements particuliers. Certains conseillers voudront **limiter chaque présentation dans le temps**, à la fois pour conserver une égalité de

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

traitement des candidats et pour que l'exposé reste synthétique et s'appuie sur les points les plus marquants. Vient ensuite une séquence de questions et de réponses, non nécessairement immédiates, et permettant de préciser les conditions d'exploitation ou certains points de calcul économique. Les conseillers préfèreront voir ces réponses confirmées par écrit pour la réunion suivante, à la fois pour simplifier la rédaction du contrat final et aussi pour clarifier et entériner les débats. Les questions ne sont pas forcément identiques pour chaque concurrent, mais le conseiller contrôle le fait que les précisions apportées par la collectivité le soient à toutes les entreprises de manière égalitaire.

- Les réunions suivantes sont composées de **demandes de précisions**, **d'améliorations de l'offre**, et le conseiller a généralement pour objectif premier d'assurer la **cohésion** des offres de manière à ce que le prix et les moyens prévus coïncident. La négociation a lieu généralement dans un ordre proche de celui des postes du Compte d'Exploitation Prévisionnel ou du dépouillement des offres, en groupant les problématiques liées. Une tactique "point par point" est donc généralement employée. Les conseillers sont unanimes sur le fait que la négociation commence par une phase pendant laquelle ils peuvent **être en premier plan**, au fait de leur expertise technico-économique, de leur lecture et de leur vision d'ensemble des offres. Une **phase finale** permet parfois à l'élu de demander une offre **commerciale** ou plus compétitive, s'appuyant sur des références (non nécessairement explicites) adaptées au contexte du service, par exemple la concurrence. Certains élus, sous l'impulsion des conseillers, profitent de cette phase pour jouer sur plusieurs paramètres afin de réduire la part délégataire (réduction de certaines prestations comme la fréquence de facturation, tranches tarifaires, modification des hypothèses de croissance de la population, prise en compte des travaux annexes pour limiter le prix de l'eau…). Cette tactique peut être rapprochée de celle du "faux pivot" décrite plus haut.

Les négociations peuvent ainsi commencer par une phase coopérative, permettant de préciser les hypothèses de calcul et de mettre les deux parties d'accord sur une formule générale de calcul du CEP. Ensuite viennent à être discutées les hypothèses, où l'orientation conflictuelle ou coopérative peut varier selon les négociations. Finalement, sur un principe de concessions réciproques ou d'échanges "gagnant-gagnant", les parties conviennent des clauses contractuelles précises. Un dernier CEP est alors fourni par les candidats, sur lequel l'élu peut, s'il dispose de menaces crédibles, comparer les prix et les prestations et faire pression de manière conflictuelle. Dans un cas disposant de moins de concurrence, la fin des négociations deviendrait certainement plus coopérative.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Des propositions ont été formulées par certains conseillers, concernant l'organisation. Certains préfèrent aller du plus général au plus particulier, appliquant ainsi la décomposition de Zartman (définition de la formule générale d'accord puis mise au point de l'accord), alors que d'autres décomposent la négociation **en 3 phases**. La première définit le **contrat et la prestation**, permettant à l'élu et à l'entreprise de se coordonner (de manière coopérative), et débouche sur un **accord écrit** (engagement, promesse) du délégataire sur le contenu du contrat ainsi que sur les objectifs de la prestation et les engagements du délégataire et/ou de la collectivité. La seconde permet d'obtenir d'éventuelles **améliorations techniques** et définit un **tarif**, en jouant notamment sur les assiettes de facturation prévisionnelles (utilisation du "faux pivot" notamment). La dernière phase est exclusivement centrée sur le **prix**, et reste principalement **menée par l'élu**. Ceci permet de définir la prestation de concert entre la collectivité et le délégataire, ce dernier étant incité à réduire la prestation afin de présenter une offre de prix plus intéressante que celle des concurrents, et la collectivité montrant les limites de prestation correspondant à ses nécessités. Le délégataire conserve la liberté d'organiser le service. De plus, il est alors possible de négocier un prix sur la base d'une prestation bien définie, et de plus facilement comparer des offres de prix. Cette démarche, si elle a lieu, est clarifiée avec l'élu lors de la préparation de la négociation avec le conseiller. Un numéro de la revue "Le Moniteur" (Mahevas, 2003b) explique que les négociations devraient comporter trois phases. Dans la première, primordiale, qui succède à une préparation intensive, les candidats peuvent observer les objectifs que s'est fixée la collectivité, et "*le maire ou le président doit affirmer son rôle de « chef d'orchestre »*" au travers de l'organisation précise, dans l'espace et dans le temps des négociations. Il devrait être disponible et impliqué dans les discussions. Il ne serait pas nécessaire d'engager, à ce stade, des discussions techniques approfondies. C'est la mise au point de la "formule générale d'accord". La seconde réunion porte sur le détail des coûts et des prestations, ainsi que sur l'assiette de facturation et les tarifs, c'est-à-dire le détail de l'accord. Enfin, une troisième réunion permet de conclure les négociations.

La fin des négociations a lieu lorsque l'élu est satisfait des résultats. Certains conseillers considèrent que la négociation touche à sa fin lorsque les offres convergent. Il reste important de définir une date butoir, ou d'expliciter dans le règlement de la consultation que seules les offres répondant à des questions de la collectivité seront prises en compte (exclusion des offres spontanées) : c'est la condition pour que les **offres finales** soient vraiment **bien étudiées**, ces offres ne pouvant pas être revues par la suite, et pour que le sortant ne profite pas d'éventuelles informations sur les offres des concurrents pour rendre son ultime offre. Cette décision de clore les négociations ne doit pas être

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

prématurée, car il est alors impossible de revenir sur son choix (procédure entachée d'illégalité).

3.2.3. Le mécanisme utilisé

a) Le coût, la prestation et le tarif

La comparaison des offres peut être menée de différentes manières. Devant la variabilité de la ventilation des charges effectuées par les délégataires pour l'élaboration du **CEP** (notamment entre les frais généraux, les charges de sous-traitance, les véhicules et le personnel), certains préfèrent comparer quelques **"grands postes agglomérés"** (tactique du "paquet") sur lesquels la ventilation des charges aura peu d'impact. Certains postes sont très simples à étudier, comme l'électricité, qui se base sur l'historique de la consommation du service, ou les analyses réglementaires, dont le montant est défini par la DDASS. D'autres dépendent de l'organisation du délégataire, et sont reliés aux moyens prévus pour le service. Des comparaisons sur la base des **charges globales hors renouvellement programmé et compte de renouvellement** peuvent avoir lieu, favorisant ainsi les entreprises qui préfèrent le renouvellement régulier et contractuel à l'entretien fréquent. Certains conseillers préconisent fortement aux élus de ne baser les comparaisons que sur les **charges globales** du service, dans un premier temps, en négociation, mais de **ne pas prendre en compte le tarif**. Une fois que toutes les questions d'ordre technico-économique sont réglées, reste à définir **l'assiette de facturation de référence**, qui peut impliquer une prise de risque sur la prévision des consommations par le délégataire. Une assiette de référence plus élevée impliquera une répartition des charges du service sur un volume consommé et/ou un nombre d'abonnés plus élevés, donc un tarif plus faible et un risque plus élevé pour l'exploitant de ne pas atteindre cette consommation. Finalement, si ces éléments sont bien définis, le tarif (la ventilation des recettes sur les usagers) devient une question majoritairement politique, au choix de l'élu.

Certains conseillers préfèreront étudier chaque offre sur la base d'un CEP **extrêmement détaillé**, permettant une vision complète de la prévision de prestation. Ces CEP détaillent à la fois les quantités de moyens et les prix unitaires, ce qui autorise une comparaison des moyens sans prise en compte de leur coût. Ce dernier sera répercuté dans l'offre tarifaire. Ces CEP très détaillés ont en outre l'avantage **de préparer les éventuelles révisions ultérieures** des conditions économiques du contrat, et de pouvoir les négocier au mieux avec le délégataire du service. Leur comparaison doit être faite avec précaution de manière à ne pas uniformiser les offres et à conserver la liberté d'organisation du délégataire. Ce détail des coûts prévisionnels met en évidence une relation entre, d'un côté; les facteurs techniques et contractuels, et de l'autre le prix. Les conseillers semblent

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

alors avoir recours à une tactique "point par point". La **cohérence technico-économique** des premières offres - c'est-à-dire l'adéquation entre la prestation contractuelle, le patrimoine et les coûts - peut difficilement être modifiée au cours des négociations, en dehors des erreurs manifestes dans l'offre. La mobilisation des coûts semble avoir pour objectif de garantir cette cohérence, souvent indispensable à la conservation de la crédibilité de l'entreprise auprès de l'élu. Dans ce cas, le calcul de coût ne peut être dégradé qu'à la marge au travers de rabais "commerciaux". Ainsi, pour certains conseillers, cette cohérence est si importante qu'il n'est possible de jouer que sur les frais généraux présentés dans les CEP, à prestation constante, pour parvenir à un prix plus faible. On aurait alors une négociation pour un prix, dans un système de régulation de type "cost plus". La cohérence peut ainsi devenir un obstacle à l'obtention d'un meilleur prix : d'autres conseillers estiment que cette cohérence peut être modifiée tant que les entreprises arrivent à "vendre" ces modifications - c'est-à-dire à rester crédibles. Dans cette mesure, il est possible de jouer à la fois sur l'organisation du service (quantité de moyens prévus) et sur les prix unitaires de chacune des prestations en faisant jouer les forces du contexte. Le modèle de régulation sous-jacent devient proche du "price cap". **C'est aussi du ressort des conseillers de donner aux délégataires les moyens de modifier l'offre sans dégrader la confiance de la collectivité.** En effet, l'écart entre les offres initiales et les offres finales est nécessairement justifié, même s'il s'agit d'un "geste commercial". Ainsi, de nombreux conseillers utilisent la méthode suivante afin de réduire le prix final : sur la base de l'exploitation passée (détail des coûts du CRF et défauts de prestation), de l'expertise technico-économique du conseiller, ou éventuellement de la comparaison des offres, ils identifient des postes où il existe un **potentiel de réduction** de charges, les exposent au délégataire, afin de donner des pistes de réduction des charges du service (de modification de la cohérence technico-économique) sans pour autant que l'entreprise ne décrédibilise complètement son offre. En complément, des **objectifs de baisse de prix** qualitatifs, très rarement chiffrés, sont formulés. La concurrence permet de formuler ces objectifs de baisse d'une manière coopérative avec le délégataire : pour pouvoir travailler ensemble, c'est-à-dire pour pouvoir justifier de la sélection du délégataire, il sera nécessaire de fournir un effort supplémentaire. Les comparaisons des offres entre elles poste par poste peut aboutir à un nivellement des prestations offertes, alors qu'une vision plus globale du prix en relation avec des objectifs permettrait de conserver les spécificités et les points forts de chaque offre.

La **dégradation de prestation** contractuelle pourra être un recours ultime si la population risque de ne pas apprécier une hausse trop conséquente du prix. **Des aménagements du cahier des charges** peuvent être acceptés s'il s'agit d'une modification rédactionnelle mineure ou si les modifications sont accompagnées de réductions de la rémunération du

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

délégataire. Ces modifications ne doivent pas mener à une inégalité de traitement entre les candidats. De plus, la prestation des exploitants reste relativement standardisé selon les règles de la profession : ainsi, la prestation effective n'aurait souvent pas de relation avec le prix. Les engagements contractuels sont utilisés de manière très inégale. L'engagement sur le rendement[103] est le plus fréquent, bien qu'un engagement sur l'indice linéaire de pertes soit plus facile à contrôler *a posteriori*[104]. Ces engagements du délégataire, ou éventuellement le prix du service, peuvent être **améliorés par un engagement de la collectivité** à réaliser des travaux (renouvellement de canalisations, télésurveillance, télérelève, télégestion), augmentant ainsi le bénéfice global de la relation entre les partenaires. Ces promesses réciproques permettent de mettre en place des échanges "gagnant-gagnant". Des pénalités adaptées rendent ces engagements plus crédibles.

La cohérence des offres est un outil de négociation, parfois à l'origine de la confiance, mais il semble parfois préférable de comparer globalement les charges du service, notamment dans des situations de concurrence. La mise en évidence de marges de manœuvre de l'exploitant ne semble pas suffisant pour le pousser à les utiliser, une justification pouvant généralement exister pour ces niveaux de coût. Il semble crucial d'assortir ces mises en lumière de "menaces" crédibles (au sens de la théorie de la négociation) que constituent les différentes options ouvertes à la collectivité.

b) Références de comparaison et alternatives développées

L'expertise du conseiller lui donne une certaine **crédibilité** quant aux estimations de coûts de certains moyens. Ainsi, le conseiller ne peut pas se permettre, pour ces raisons de crédibilité, de demander des baisses de prix en se référant à des services voisins, à des moyennes nationales ou à d'autres possibilités de Benchmark. Ainsi, le conseiller ne peut pas faire pression sur la base de ces informations. Il peut en revanche estimer l'effort fourni par le délégataire, à la fois sur la base du prix de l'ancien contrat et de l'exploitation qui a été faite antérieurement. Il peut aussi se référer à des coûts unitaires observés lors de négociations antérieures avec la même entreprise.

La comparaison avec une **reconstitution des coûts de la régie** n'est crédible qu'à partir du moment où il est possible de **mettre cette régie en œuvre**. Ainsi, la publication d'un

[103] Le rendement de réseau est le ratio du volume facturé sur le volume mis en distribution. Son complémentaire, pour arriver à 100%, est constitué par la somme des fuites et des volumes non comptés ramenés au volume mis en distribution.

[104] En effet, la définition du rendement fait intervenir le volumes mis en distribution, ce qui peut le faire varier d'une année sur l'autre sans modification du volume perdu. L'indice linéaire de pertes fait intervenir la longueur du réseau, le rendant ainsi comparable d'une année sur l'autre.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

appel à candidats pour le poste de directeur de régie et le fait que les délais jusqu'à échéance du contrat précédent soient suffisants pour réorganiser le service permettent de crédibiliser cette menace. Plus cette étude sera poussée, plus elle pourra être un point de référence en négociation, que les délégataires vont essayer de dépasser, faute de quoi le service d'eau sortira du marché de la délégation. L'opportunité de cette étude de la régie est dictée à la fois par **la concurrence** que peut prévoir la collectivité, et au **coût de cette étude** relativement au **bénéfice** qu'on peut en espérer. Les syndicats resteraient moins crédibles sur le retour en régie que les communes isolées, et la taille minimale pour une création de régie se situerait autour de 1500 abonnés. **Le regroupement** avec une collectivité voisine est aussi un point de référence, qui s'étudie **largement en amont de la procédure**.

Outre le passé du service, **la concurrence reste la référence** de comparaison la plus utilisée et la plus crédible, de loin, lorsqu'elle existe. Cette alternative peut être parfois utilisée, en explicitant par exemple une position dans un classement, mais des conseillers préfèrent conserver la stricte confidentialité des offres. La position dans le classement n'est en effet pas une information pertinente, elle reste généralement implicite. Par contre, le fait qu'il existe de la concurrence ne doit pas être caché. Certains font en sorte que les concurrents se croisent de telle manière que le sortant se sente menacé. Il est possible aussi de "bluffer" sur ce point, au travers d'expressions montrant qu'il existe plusieurs concurrents. Par exemple, lors de la délégation simultanée du service de l'eau et de celui de l'assainissement, il est possible de demander au (potentiel) délégataire de l'eau le prix de la facturation demandé au délégataire de l'assainissement… En revanche, ceci n'est possible que si la visite des ouvrages a mobilisé plusieurs entreprises, ou s'il n'y a pas eu de visite des ouvrages (cette visite n'étant pas indispensable d'après certains conseillers), **car les candidats concurrents se rencontrent nécessairement** avant de remettre des offres **lors de cette visite**. Une visite unique reste tout de même plus simple à organiser et garantit l'égalité de traitement des candidats à ce niveau. La concurrence reste un facteur de baisse du prix à cultiver ; déléguer les deux services d'eau et d'assainissement à deux opérateurs différents garantit un minimum de concurrence pour le contrat à venir. En effet, "*une configuration vertueuse consisterait à disposer d'au moins trois secteurs : le premier doté d'une gestion en régie, les deux autres de deux exploitants privés*" (Mahevas, 2003a). Afin de crédibiliser la menace de la concurrence, il est important de "faire courir" tous les concurrents simultanément, sans en évincer un seul. Certains conseillers utilisent parfois le procédé de la remise d'offres en séance, impliquant un effort accru des exploitants lors de cette ultime séance de négociation et une mise à profit de la concurrence et prévenant dans une certaine mesure les possibilités de collusion.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Enfin, lorsque le CRF de l'exploitation antérieure est bénéficiaire, les conseillers et les collectivités disposent d'une arme supplémentaire pour justifier des baisses de prix par rapport au contrat antérieur.

Pour les élus, l'aboutissement de la négociation sur un accord entre la collectivité et l'un des délégataires est presque inéluctable. En effet, **peu d'alternatives** à la délégation sont disponibles, à moins de les avoir développées suffisamment tôt, et les élus ne connaissent pas toujours l'existence de la possibilité que procédure soit déclarée **infructueuse**. Cette solution est une menace possible lorsque la collectivité s'est trouvée face au délégataire sortant, et attendait des concurrents additionnels qui n'ont pas fourni d'offre. La collectivité pourra alors négocier directement avec l'un de ces concurrents additionnels. Cette solution suppose de **disposer d'un temps suffisant**, *i.e.* d'avoir initié la procédure suffisamment tôt, et de justifier qu'aucune des offres n'a été satisfaisante. De forts risques de contentieux subsistent si cette possibilité est mise en œuvre, rendant cette alternative peu crédible.

Ainsi, les conseillers ont montré au travers de ces entretiens l'importance du point de rupture (situation 3A). Plus les alternatives à disposition de la collectivité sont nombreuses et de bonne qualité, plus le pouvoir de négociation (plus précisément la demande d'opportunité selon Zartman) de la collectivité sera élevé. Il est possible de faire jouer la concurrence "point par point", à la condition d'avoir réussi à imposer une forme de CEP suffisamment détaillée initialement, mais c'est plus sur un prix global vis-à-vis d'une prestation globale (technique du "paquet") que la compétition sera effective.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

3.2.4. La bonne exécution du contrat

La confiance est un élément central de la négociation : en effet, c'est le signe de relations quotidiennes simples et d'ajustements faciles en cours de contrat. Les exploitants visent d'abord à obtenir la confiance de la collectivité, avant tout argument de prix ou de qualité de service. La confiance est basée sur des garanties de réactivité aux situations de crise, mais aussi sur le comportement en négociation : la cohérence des arguments de l'opérateur fait beaucoup, notamment lorsqu'il est question des coûts (voir ci-dessus, *1.1.3.a)*). De fortes baisses des offres en cours de négociation (ou même vis-à-vis du contrant antérieur pour le sortant) ne sont pas toujours bien perçues par la collectivité, si elles ne sont pas justifiées par des éléments techniques. En effet, ce serait l'aveu d'une offre initiale surélevée par rapport aux coûts réels prévisionnels, et ceci ne peut pas donner confiance à la collectivité. Ainsi, la meilleure manière de faire revenir une entreprise sur ses prix est de lui montrer quelles prévisions de coût ne correspondent pas à l'expérience des conseillers, à un standard, à un autre service ou à la prestation prévue. Pour certains conseillers, l'avantage de la concurrence outre la compétition est qu'elle permet de justifier un intérêt mutuel à la collectivité et à l'entreprise à avoir la meilleure offre (et par conséquent celle qui sera sélectionnée).

Cet élément caractérisant la coopération empêche aussi de pousser le délégataire jusque dans ses derniers retranchements. Les conseillers sont tous d'accord sur le fait que la confiance en le délégataire **ne dispense pas d'un suivi régulier**. Les élus sont parfois d'avis que d'entraîner l'entreprise à exploiter un service sans bénéfice suffisant mènera à ce que l'entreprise demande à redéfinir les conditions économiques au premier prétexte venu, ou encore à réduire le service fourni par l'entreprise. Même si les conditions d'exploitation locales ne dépendent pas directement du prix, devant l'organisation des sociétés délégataires, l'optimisation du personnel à l'échelle du centre régional amènerait une réduction de la disponibilité des agents. Ce type de raisonnement fait partie des argumentaires des exploitants, mettant la qualité du service à venir en regard des baisses de prix : mais le niveau de prix n'a pas nécessairement de relation avec le service rendu, d'autant plus que les agents locaux de l'entreprise ont de fortes responsabilités.

Un suivi disposant de moyens humains suffisants permettrait en revanche de pousser les négociations plus loin, les menaces de baisse de prestation par le délégataire n'étant plus crédibles. La confiance semble être autant un argument de négociation qu'un outil de pilotage de la relation à venir : elle pourrait permettre de se dédouaner d'un suivi, mais elle réduit les possibilités de réduction des prix en négociation. La tension entre "conflit" et "coopération" mise en lumière par la théorie se reflète ici dans les moyens de contrôle de la prestation. Le suivi, d'une part, est indispensable, pour la connaissance du service par

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

l'élu et pour l'assurance d'une bonne exécution du contrat. D'autre part, le coût d'un suivi régulier dépasse rarement les possibilités de réduction des coûts si la négociation devient plus compétitive. En conséquence, la confiance et le suivi peuvent être considérés comme complémentaires et indissociables.

3.3. La procédure de délégation : une négociation commerciale

En ce qui concerne les services d'eau potable, la procédure de délégation fait bien intervenir une négociation : les stratégies développées par les conseillers et les pratiques qu'ils ont bien voulu dévoiler sont en adéquation avec les mécanismes de la théorie.

Nous trouvons d'un côté la collectivité, c'est à dire l'élu responsable du service, éventuellement assisté d'un conseiller, d'un membre des services techniques, ou d'un secrétaire et de l'autre l'entreprise, représentée par une ou plusieurs personnes. Ces deux entités ont pour objectif de préparer un éventuel accord sur la délégation du service public. Pour la collectivité, c'est l'ajustement du prix et du niveau de service qui pose problème, ainsi que l'aboutissement à un prix acceptable pour les usagers. Du côté de l'entreprise, il est nécessaire d'obtenir le contrat avec une marge suffisante, en fonction de ses capacités et sa volonté d'augmenter (ou de conserver) ses parts de marché et de ses objectifs de rentabilité. Les deux entités vont se mettre d'accord sur la prestation à offrir à l'usager final, sur les garanties, sur de nombreuses clauses régissant leur relation à venir, et sur une rémunération du délégataire, sous la forme d'un tarif. Elles disposent d'alternatives à la conclusion de l'accord, celui-ci n'est pas obligatoire. La nécessité de s'associer provient, en résumé, d'un besoin de compétence et de sécurité et d'une décharge de risque et de travail, et de l'autre de celle de générer des bénéfices et d'augmenter ses parts de marché. La collectivité a les ressources suffisantes pour fournir un bénéfice à l'entreprise, en l'autorisant à facturer les consommations d'eau directement à l'usager, et le délégataire a la compétence et la capacité d'organiser un service fonctionnel. La coopération est donc possible. L'entreprise voudra en revanche obtenir un profit maximal, et l'élu voudra représenter au mieux l'intérêt de ses administrés ou de ses électeurs ainsi que ceux de sa collectivité ; nous voyons bien où peut se situer le conflit. La relation est ici de longue durée, il existe donc des craintes pour l'avenir, pour chaque partie, et il est important de verrouiller autant que possible les points dangereux, et d'éviter le conflit avec un partenaire potentiel pour une relation pérenne.

Cette négociation est clairement commerciale, puisque son objectif est de trouver la « juste » rémunération d'un service rendu, même si celui-ci est un service public. Elle se caractérise par une présence forte de contraintes techniques et un grand nombre de caractéristiques du service rendu. Comme dans toute négociation commerciale, l'acheteur

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

(en l'occurrence la collectivité) est face à un panel de concurrents proposant des produits ou services différents pour des tarifs différents. Elle doit choisir parmi ces concurrents et faire jouer la concurrence en sa faveur. D'autre part, elle est sûre de vouloir acheter le produit, seule la question demeure de savoir à qui et sous quelles conditions. Son rôle est de faire connaître ses besoins, de multiplier les sources d'approvisionnement, d'organiser les négociations, d'écouter, de comparer et de conclure. Elle subit d'autre part une contrainte de budget (de prix de revient), ainsi que les contraintes réglementaires associées au service public et à la distribution d'eau. Le rôle du vendeur est attribué à l'entreprise : il doit négocier contre la concurrence, et n'est pas certain de vendre son produit. Il doit nouer le contact, dévaloriser la concurrence, et découvrir les motivations de l'acheteur. Son intérêt réside dans la marge de rentabilité, le maintien ou la croissance, et la percée sur de nouveaux marchés. Il joue généralement sur l'intensité du besoin de l'acheteur, sur le degré de concurrence, sur les antécédents de la relation ou sur la conjoncture pour essayer d'inverser le rapport de force, initialement en faveur de l'acheteur.

Dans la pratique, la collectivité ne peut pas multiplier ses sources d'approvisionnement, ce qui est une première différence vis-à-vis des négociations commerciales classiques. Une deuxième nuance est que la contrainte de budget n'est pas directement exercée sur l'entité qui négocie, mais sur les personnes qu'elle représente. Dans une négociation commerciale, la contrainte de budget s'applique directement sur la partie qui négocie, le négociateur étant sujet à des sanctions immédiates en cas de résultat insatisfaisant. Enfin, la délégation de service public se caractérise par la longue durée de la relation, ce qui implique de prévoir au mieux le déroulement de la relation, de dégager des marges de manœuvre relativement à la prévision et de développer une confiance accrue entre les partenaires. Nous n'avons pas affaire à une négociation ponctuelle entre un client et un fournisseur : cette négociation est une relation de type industriel (« B2B »), où la stabilité de la relation est en jeu, et où l'interaction se place dans un réseau entre les clients des clients (les usagers finaux) et les fournisseurs des fournisseurs (les holdings, les sièges).

Dans cette mesure, la concurrence et la complexité technique des services influent sur le prix défini à l'issue de ces négociations. L'influence de la technique dépend vraisemblablement de la manière dont sont orientées les tactiques de négociation. En effet, une négociation privilégiant le "point par point", mettant un accent fort sur le compte d'exploitation prévisionnel et sur l'évaluation des moyens nécessaires et des prix unitaires aboutira à la confrontation de points de vue d'experts sur l'exploitation des services d'eau. Une négociation privilégiant la méthode du "paquet" sera plus aisément menée dans le cas où une concurrence forte existe. Les tactiques de type "gagnant-gagnant", jouant sur la perception de l'utilité des points concédés par les différentes parties sont en revanche

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

toujours utilisées. La force des "menaces" crédibles et implicites (comme la concurrence ou le retour en régie) est indéniable, ce qui a pu être observé au cours des entretiens avec les conseillers. Le "point de rupture" (situation 3A) a une influence majeure ; dans notre cas, il est principalement constitué par le niveau de concurrence et les alternatives de la collectivité. Enfin, il faut souligner l'importance du lien entre le négociateur et la partie qu'il représente, celui-ci sera d'autant plus enclin à négocier fermement que cette dernière dispose d'éléments d'évaluation et de sanctions.

Les mécanismes menant à l'ajustement du prix en négociation relèvent de ceux décrits par la théorie de la négociation. La stratégie, qui peut privilégier le conflit ou la coopération, est vraisemblablement choisie en fonction des alternatives à disposition de la collectivité, mais cette tension entre les composantes intégrative et distributive demeure au fil des négociations. Des tactiques similaires à la théorie sont mises en œuvre, dans la mesure du possible : la gestion du temps reste primordiale, et les tactiques comme "le paquet", le "point par point" ou le "faux pivot" restent classiques.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

4. Conclusion

A l'instar de la définition du prix et des conditions de vente en monopole bilatéral, l'attribution d'un contrat à un opérateur fait intervenir une négociation commerciale. Les éléments statistiques ainsi que les entretiens avec les experts de la DSP convergent vers cette conclusion. Ainsi, les mécanismes qui font en sorte que la concurrence influe correspondent au "point de rupture" et à la force des menaces en négociation. Les déterminants techniques font écho au besoin de justification du prix par des éléments concrets, mais il est pour autant impossible d'observer une régularité très claire entre le prix et la description technique du service : les conditions de la négociation font en sorte que ceux-ci influent plus ou moins fortement sur les prix. Les conditions historiques, en tant que référence de comparaison crédible, la menace crédible de retour en régie ainsi que la concurrence ont un impact qui dépendra de la manière dont est menée la négociation. De fait, toute négociation correspond à une situation singulière.

Les mécanismes montrés par les experts et surtout les stratégies mises en place par eux ont des similitudes fortes avec les préconisations de la théorie de la négociation. Il semble des arguments tels que le coût ou la concurrence puissent être alliés au sein de la négociation.

La fixation du prix semble coïncider avec une négociation commerciale. Les singularités des services d'eau relativement à une négociation industrielle classique sont principalement la durée des contrats, la forte interdépendance des deux parties, la complexité de l'objet négocié et le fait que l'usager-client ne négocie avec son fournisseur que par l'intermédiaire d'un tiers.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Conclusion de la deuxième partie

Cette partie nous a permis de mettre en évidence une influence partielle des inducteurs de coût du service, seuls quelques uns d'entre eux fournissant des influences significatives généralisées sur l'ensemble de l'échantillon dont nous disposons. De même, le niveau de concurrence ressenti par la collectivité impacte significativement le prix, mais l'introduction de ce paramètre dans nos estimations ne permet pas une évolution forte de l'explicativité du modèle. Ces deux éléments sont donc importants, mais pas déterminants dans la formation du prix des services d'eau. Ainsi, le "juste prix" ne peut pas se rapprocher de déterminants objectifs simples et uniformes sur le territoire. Les prix correspondent à des situations très variées, et la comparaison entre différents services devrait prendre en compte de trop nombreux facteurs. Le prix répond ainsi à de très nombreuses contingences.

Les déterminants du prix seraient-ils ainsi aléatoires ou spécifiques à chaque situation locale ? Peut-on dégager des conditions dans lesquelles ces facteurs sont influents ? Au vu des entretiens que nous avons menés avec des experts, une situation de négociation se présente. Ainsi, les trois hypothèses que nous avons présentées ne sont pas antagonistes, mais ces déterminants peuvent avoir différentes conséquences selon l'orientation suivie par la négociation. Considérer **la fixation du prix de l'eau comme une négociation entre deux acteurs libres** paraît donc un cadre d'analyse plus englobant que celui du marché ou que l'approche technique. Cette approche permet de concilier les deux autres, et montre aussi que les prix ne peuvent être que très variables, devant la multiplicité d'approches de la négociation qui s'ajoute à la diversité des contextes rencontrés. La fixation du prix des services délégués devient ainsi très proche d'une situation de monopole bilatéral.

Les conditions techniques permettent à l'exploitant de justifier le niveau de prix. En effet, au travers de calculs de coûts et de ratios communément admis dans la profession, il est possible de prouver que le service ne peut pas être exploité à un certain prix, étant donné

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

une organisation et certaines allocations de coût au sein de l'entreprise. Ceci constitue le point de rupture de l'entreprise, en-dessous duquel elle préfèrera se retirer des négociations que de conclure un accord. Comme tout positionnement en négociation, il reste flexible, d'autant plus qu'il est basé sur une prévision et sur un calcul conventionnel de coût. La procédure de délégation de service public ne sert pas à élaborer un "budget de l'eau", mais à obtenir l'engagement d'un partenaire sur un niveau d'objectifs et sur un prix.

La concurrence, symétriquement, permet à la collectivité de fournir un prix seuil au-delà duquel elle ne souhaitera pas déléguer son service à l'exploitant concerné. Le point de rupture est ainsi défini par les alternatives de la collectivités à l'offre qu'elle étudie (concurrence, gestion directe avec prestations de services, échec de la procédure…), et par les justifications crédibles opposables à l'opérateur (prix historique compte tenu de la qualité de la prestation antérieure et des améliorations prévues dans le contrat, prix régionaux, prix de services voisins, étude de retour en régie si celle-ci est crédibilisée…). Le niveau de concurrence permet l'augmentation du pouvoir de négociation de la collectivité.

Les points de rupture respectifs peuvent permettre de dépasser les justifications énoncées ci-dessus, si les enjeux pour l'une des parties est suffisant. Par exemple, pour un service faisant partie d'une intercommunalité et un contrat de délégation court, conçu pour faire la transition entre la gestion municipale et la gestion intercommunale, l'entreprise pourra baisser son point de rupture car être présent sur le territoire de l'intercommunalité est un atout pour obtenir le contrat concernant l'intercommunalité toute entière. Lorsque des enjeux d'implantation sont à l'œuvre, la concurrence aboutira à des prix avantageux. A l'inverse, une collectivité ayant un besoin impératif de déléguer son service, face à une entreprise seule, se trouvera dans une position de faiblesse.

Cette négociation est soumise au jeu des interactions entre l'élu et le négociateur de l'opérateur, mais aussi à celles entre l'élu et le conseiller, entre l'élu et ses administrés et enfin entre le négociateur et sa société, au sein desquelles une composante stratégique n'est pas à exclure. Au final, les autorités locales ne sont pas forcément à considérer comme des régulateurs du service de l'eau délégué : depuis la décentralisation et l'arrêt du contrôle des prix par l'Etat, ceux-ci ne sont pas régulés par les collectivités mais **co-décidés par les exploitants et les collectivités en fonction des enjeux et des rapports de pouvoir**.

Il est de rigueur d'examiner maintenant les mécanismes de formation du prix afin de savoir dans quelle mesure et dans quelles conditions le prix des services d'eau potable peut être fixé, notamment en fonction des caractéristiques techniques et de la

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

concurrence. Les déterminants que nous avons étudiés ne suffisent pas à l'explication du prix. **Nous nous focalisons donc dorénavant sur le processus de cristallisation du prix**, lors de la procédure initiale de décision de l'opérateur et des conditions d'exploitation. En effet, les corrélations montrées entre les enjeux pour chacun des protagonistes et l'évolution du prix en négociation ont de plus montré que certains contextes, indépendamment des coûts et de la concurrence, permettaient une baisse du prix lors du processus de décision initiale. Les conditions de la négociation et les enjeux qui sont relatifs à la délégation font certainement en sorte que le poids des justificatifs techniques et concurrentiels varie selon les services. Etant donné que le prix est défini par négociation, il est certainement possible d'utiliser d'autres éléments que les coûts afin de réduire les prix, et de développer d'autres leviers permettant une maîtrise du prix accrue.

Un "juste prix", dans le domaine des services d'eau n'est ainsi pas relié à des déterminants objectifs, mais à un processus de définition équitable entre l'acheteur et le vendeur.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Partie III. Vers une maîtrise accrue du prix ?

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Introduction de la troisième partie

A l'issue de la deuxième partie, deux grandes catégories de déterminants du prix de l'eau se dessinent, selon la temporalité choisie : les déterminants de la fixation intiale du prix, et ceux de son évolution.

Les contrats de délégation des services d'eau potable sont de long terme. Cela répond à une logique d'équilibre entre l'incitation à l'investissement de renouvellement (qui pousse à une longue durée des contrats) et une meilleure maîtrise des dérives possibles au travers d'ajustements concurrentiels fréquents. Ainsi, de tels contrats font nécessairement intervenir des incomplétudes, liées à la difficulté de prévision de toutes les contingences. Les opportunismes liés aux failles de prévision dans les contrats peuvent être palliés au travers de procédures de révision de mieux en mieux définies dans les contrats types proposés par les conseillers, actuellement. De plus, des opportunismes sur la qualité de service deviennent plus rares lorsque le contrat s'est doté d'un suivi de performance associé à des pénalités ou à des incitations. Le niveau de précision des CEP demandés par certaines collectivités leur permet de ne plus craindre la négociation d'avenants défavorables, ceux-ci réactualisant seulement l'équilibre du contrat, initialement prévu de manière très précise. Bénéficiant de nombreux retours d'expérience, les contrats proposés actuellement par les conseillers permettent une bonne gestion de la vie du contrat. Ainsi, les modifications du contrat au cours de sa vie dépendent de la qualité du contrat initial et du CEP attaché, mais aussi du suivi effectué. L'évolution du prix en cours de contrat doît être maîtrisée, mais c'est lors de la procédure de délégation de service public que ces évolutions sont préparées et cadrées.

La spécificité de la délégation de service public réside tout de même dans **la procédure de définition initiale du prix**, qui allie des négociations de gré à gré et *l'intuitu personæ*. La fixation du prix des services d'eau potable peut être analysée comme une négociation commerciale, impliquant différents enjeux pour chacune des parties. Elle permettrait ainsi d'imbriquer au sein du processus de décision les éléments de coût, relatifs au patrimoine

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

et aux nécessités du service, la qualité de la prestation fournie, mais aussi les différentes alternatives ouvertes à la collectivité parmi lesquelles la concurrence. Elle permet aussi l'établissement d'une confiance nécessaire au bon déroulement de la prestation à venir, et à la résolution informelle de problèmes liés aux éventualités non prévues au contrat. Les spécificités majeures des délégations des services d'eau sont en effet à la fois la technicité de l'objet, l'importance des conditions de livraison (caractéristiques d'une négociation commerciale), la durée longue de la relation, impliquant des problèmes de prévision et d'opportunisme, et finalement la position de monopole naturel faisant en sorte qu'un représentant décide pour tous les destinataires du service.

Si la notion de "juste prix" de l'eau, dans le cadre des services délégués, ne correspond pas exactement à une "juste rémunération" basée sur des coûts, ni à un mécanisme concurrentiel faisant intervenir une offre et une demande, elle peut répondre à un "juste processus" de fixation initiale du prix du service.

Ainsi, **nous nous focaliserons ici sur ce premier pas déterminant que constitue la procédure de délégation de service public**. Certains travaux (Gatty, 1998 ; Salanié, Aubert *et al.*, 2002) explicitent des modes de décision alternatifs à celui existant, proposant "*des contrats contestables en permanence par la concurrence*". Nous démarquant de ces travaux, nous ne chercherons pas à remettre en cause le processus actuel de décision, mais tenterons de proposer des améliorations de ce processus. L'hypothèse selon laquelle le prix de l'eau en délégation est constitué par un processus de négociation commerciale est validée. Il reste cependant à montrer de quelle manière la négociation fait évoluer le prix, sur des cas réels. Nous nous devons de relier des stratégies à des contextes, et faire le parallèle entre des déroulements de négociations réelles et leurs résultats.

Nous analyserons ainsi dans le premier chapitre, au travers du suivi de 5 délégations de services publics, ce temps fort qui définit initialement les conditions économiques d'exploitation du service.

Après avoir éclairé le mécanisme en jeu à partir de plusieurs contextes d'application très différents, nous tenterons d'exposer une "feuille de route de la procédure" permettant, si nos observations reflètent la réalité de tous les services, d'aboutir à de meilleurs résultats en négociation. Les conditions de négociation peuvent en effet être mieux maîtrisées par les collectivités, au travers de la prévision de stratégies, en fonction du contexte. Il faut en effet considérer ce processus de définition initial non comme une mise aux enchères, mais comme une vraie négociation, et la préparer en conséquence en fonction des enjeux locaux.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

En complément de ces recommandations, nous montrerons dans un dernier temps pourquoi et comment un soutien national, fournissant des informations aux élus, pourrait encore porter ses fruits. Si une négociation est en jeu, le fait que l'élu soit mandaté par ses administrés peut encore faire partie des moyens d'améliorer le résultat de la négociation. La prise en compte des opinions des abonnés peut faire en sorte de durcir le positionnement de l'élu et de crédibiliser des demandes plus importantes. Ainsi, le pouvoir de l'élu peut en être renforcé face à l'exploitant. Au niveau local, ce sont des usagers informés qu'il faudrait mobiliser afin d'expliciter des demandes faisables liées à des enjeux plus forts.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Chapitre 1 Les mécanismes d'influence des déterminants

Au cours de la partie précédente, des déterminants du prix ont été mis en lumière. Ils consistaient en certains inducteurs de coût (nombre d'abonnés, densité de réseau, consommation moyenne, niveau de traitement, importations d'eau), des facteurs de concurrence, l'impression de concurrence par la collectivité jouant sur les résultats de la négociation, et finalement en des facteurs d'enjeux et de connaissance du dossier.

D'après l'analyse de nos entretiens avec des conseillers, les déterminants du prix en début de contrat seraient aussi liés à la stratégie utilisée en négociation. Il semble, à l'issue de ces entretiens, que les tactiques et les stratégies développées fassent en sorte qu'une plus ou moins grande importance soit accordée au coût au cours des discussions. D'autre part, les alternatives, constituées à titre principal par la concurrence, permettent un plus grand pouvoir de négociation de la collectivité. Le choix d'une orientation distributive ou intégrative est lié à la force des alternatives : une négociation sera plus coopérative et plus axée sur les coûts dans le cas où les alternatives sont moins fortes. Les enjeux que représente la délégation pour l'opérateur a encore vraisemblablement un poids, au même titre que l'implication de l'élu, significative du degré d'importance de cette procédure pour lui.

C'est la négociation qui permet d'orchestrer les différentes justifications apportées à la définition d'un prix. De ce fait, nous allons ici présenter le **déroulement de négociations** pour 5 collectivités dont les caractéristiques principales ont été définies en Partie I. Chapitre 6 2. Leur analyse nous permettra de **dégager les mécanismes** par lesquels cette négociation fait évoluer le prix.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

1. Déroulement de procédures de délégation du service public de l'eau

Afin de mieux comprendre les mécanismes d'influence des différents déterminants, nous avons procédé à un suivi de plusieurs procédures de délégation de service public. Le déroulement des négociations est synthétisé sur les trajectoires de négociation, qui présentent, en les ramenant au prix historique, les prix de chacun des candidats et les résultats des modèles présentés en Partie II, Chapitres 2 et 3. Les modèles 1 et 1bis estiment un prix en cours de contrat à partir des inducteurs techniques et démographiques, sur deux années d'étude différentes (2002 et 2004). Le modèle 2 estime un prix en début de contrat, sur la base du nombre d'abonnés, de la consommation moyenne et de l'impression de concurrence fournie par l'élu. L'offre sélectionnée est entourée, sur le graphique.

1.1. Déroulement des négociations pour le cas 1

Ce terrain a été suivi au travers de 3 réunions : l'une préparant la négociation, où l'élu et quelques membres du conseil municipal étaient présents, l'autre mettant au point le contrat avec l'exploitant sortant, seul candidat en lice, et enfin un entretien avec l'élu responsable du service. Seul le service d'eau potable est délégué. En effet, le service d'assainissement, bien que délégué simultanément à celui de l'eau, a été l'objet de travaux concessifs en cours de contrats, justifiant sa prolongation.

1.1.1. Contexte initial et préparation

Cette petite commune importe son eau à un prix élevé et ne dispose pas de ressource locale. Ainsi, le rendement du réseau est au centre de ses préoccupations. La collectivité est consciente que son prix actuel reste faible par rapport au service rendu et à l'étendue du réseau. Seul l'exploitant sortant a remis une offre, l'autre candidat n'ayant pas répondu. La reconstitution effectuée par le conseiller donne une valeur inférieure d'environ 3% à la première offre de l'exploitant. Pourtant, celui-ci fait face à plusieurs années d'exploitation où le prix couvrait juste un peu plus que le prix d'achat d'eau en gros (en comptant les pertes du réseau).

Les trois leviers prévus par la collectivité et son conseiller sont d'abord la mise en avant d'un raisonnement économique, faisant la balance entre la réduction des fuites et l'importation d'eau, ensuite une augmentation de l'assiette de facturation prévisionnelle, et enfin le contrat, sur lequel il est possible de restreindre les obligations de l'entreprise en contrepartie d'avantages financiers.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

1.1.2. Négociation : arguments principaux et évolutions

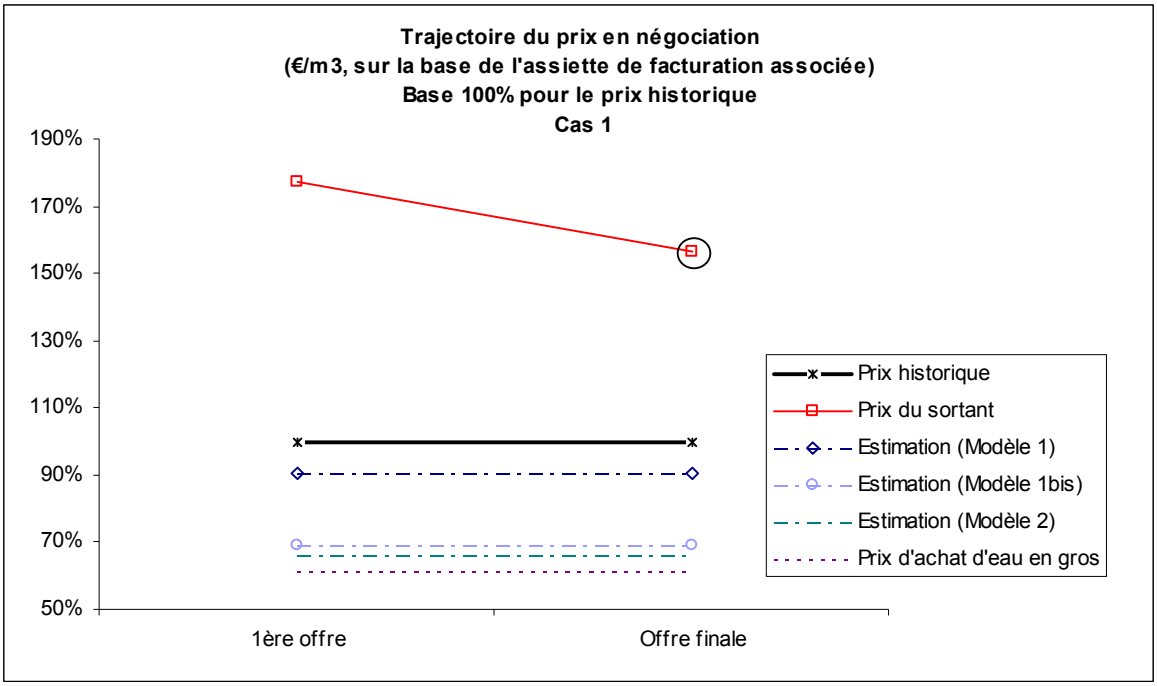


Figure 23 - Trajectoire du prix en négociation pour le Cas 1

Cette négociation, en l'absence de concurrence, a abouti à une baisse de prix au cours de la négociation au travers de la stratégie mise en place par le conseiller et l'élu.

L'unique réunion de négociation n'a pas commencé par une explicitation de la structure de l'entreprise, la collectivité la connaissant déjà. En revanche, les objectifs sont clairs pour chacun : pour l'entreprise, il s'agit d'exploiter dans des conditions normales, alors que la collectivité veut obtenir un prix plus "médian". Le sortant ne présente pas son offre. Il se contente de renvoyer aux Comptes Rendus Financiers des dernières années, où l'exploitation était déficitaire, tout en expliquant son souhait de rester exploitant de ce service. Le premier sujet abordé, en cohérence avec le plan prévu entre le conseiller et l'élu, est le rendement du réseau. Le but est d'expliquer ce qui s'est passé au cours du dernier contrat, et de trouver une ligne de conduite pour l'avenir. Le conseiller propose alors une solution "gagnant-gagnant" d'engagement sur le rendement, qui est catégoriquement refusée par le négociateur de l'entreprise. Ainsi, le conseiller et l'élu se dirigent vers la discussion des aménagements contractuels proposés par l'entreprise. Le premier point correspond aux assurances que doit contracter l'entreprise pour l'exploitation du service. La suppression de risques à garantir devrait selon le conseiller avoir un impact financier, et l'entreprise refuse. La collectivité cède finalement. Le même problème se pose relativement aux Frais d'Accès au service. L'exploitant les justifie par leur équivalent dans d'autres "services publics" (téléphonie fixe, électricité), par une

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

substitution au dépôt de garantie des locataires, ou encore par des directives nationales. La collectivité cède encore. Successivement, sur les sujets de l'abattement de consommation pour les consommations anormales ("garantie fuites"), la garantie de renouvellement, les délais de reversement de la part collectivité et de la TVA, le contenu du rapport technique de l'entreprise et les informations à fournir à l'élu pour son rapport annuel et sur le cautionnement, la collectivité reste d'abord ferme mais cède rapidement face au délégataire. Elle obtient tout de même la remise gratuite des compteurs en fin de contrat. La collectivité cède encore sur un point, la majoration du taux d'intérêt légal en vigueur en cas de retard de paiement du délégataire à la collectivité. Suite à cette mise au point, l'entreprise et la collectivité se sont mis d'accord sur les conditions du contrat. Le conseiller représente dans cette négociation un extrême, le délégataire l'autre, et l'élu tranche entre ces deux positions. L'élu, au terme du bilan sur le contrat, demande alors des aménagements des tarifs , des rendements objectifs, et de l'assiette de tarification. La négociation de ces points met en œuvre une formule d'intéressement à l'amélioration du rendement : la part variable est constituée par la somme d'une partie d'exploitation et d'une partie d'achat d'eau, indexée sur le rendement, de la forme suivante :

$$Part\ Variable_{Achat\ Eau} = \frac{Rendement\ réel}{Rendement\ objectif} \cdot Prix\ d'achat\ d'eau\ en\ gros\ .$$

Ainsi, à partir des travaux effectués historiquement par la collectivité et complétés par un engagement sur d'autres travaux à l'avenir, l'exploitant a accepté un engagement plus important sur le rendement. Un jeu sur les tarifs (augmentation de la part fixe) et sur l'assiette de facturation (nouveaux abonnés prévus) ont encore permis des modifications de l'offre. Les prix montrés sur la Figure 23 sont ceux pour la première année du contrat, avec un rendement plus réduit. L'augmentation progressive du rendement ira de pair avec une augmentation de prix. Cette négociation a permis au final de réduire de plus de 10% l'offre initiale de l'entreprise, et de rendre l'augmentation de prix plus progressive et liée aux résultats du service. Toutefois, le prix a augmenté par rapport à son niveau historique.

1.1.3. Evaluation de l'élu

L'élu est habitué aux procédures de marché public et aux délégations. Il s'était préparé à la situation de négociation vis-à-vis d'un monopole, puisqu'il avait vécu la même situation lors de la délégation antérieure. Il s'attendait à une hausse forte du prix de l'eau, et est satisfait d'avoir limité son envolée. L'entreprise est en position de force, bien qu'elle soit, selon l'élu, demandeuse de contrats pour équilibrer le centre. La stratégie de l'élu, élaborée en collaboration avec le conseiller, était de "mettre la barre haut", puis de trouver

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

un équilibre. Aucune alternative à la délégation au sortant n'était disponible, malgré l'ouverture de l'élu au changement de délégataire.

L'élu était satisfait de l'issue de la négociation, puisqu'il a réussi à obtenir une prestation aussi bonne qu'auparavant. Il a regretté de ne pas avoir pu améliorer le service. Ses rapports avec l'entreprise n'ont pas été dégradés par la négociation. En effet, pour lui, des rapports francs et cordiaux sont indispensables. Il ne manquait pas de références de comparaison pour son prix, il disposait d'une bonne connaissance des coûts du service. Le suivi est assuré directement par l'élu, qui n'a pas eu de problème jusqu'au moment de l'entretien.

1.1.4. Conclusion du cas 1

Les coûts ont ici un impact important, justifiant le déficit de l'exploitant par le passé. On observe ici une négociation pour un service largement déficitaire dans le passé, où, logiquement, le prix est rééquilibré. Le manque de concurrence n'a pas permis à la collectivité d'imposer sa volonté sur de nombreuses clauses : il lui a fallu d'abord accepter les demandes de l'exploitant, dans une phase de blocage où l'opérateur ne cède sur rien. Par la suite, la proposition de solutions intégratives a permis d'améliorer la situation. Cette solution est effectivement gagnant-gagnant, étant donné que le rendement augmentera progressivement au cours du contrat, le prix augmentera aussi progressivement, ce qui sera mieux accepté par les habitants qu'une hausse brusque. L'exploitant peut, lui, dégager des bénéfices plus larges en fin d'exploitation qu'au début, satisfaisant aux objectifs de croissance des responsables régionaux. L'enjeu pour l'exploitant, lié à la perte de son contrat, n'a pas beaucoup joué car la collectivité n'avait pas d'autre solution que de reprendre l'exploitant sortant.

1.2. Déroulement des négociations pour le cas 2

La municipalité responsable du service du Cas 2 compte un nombre réduit d'habitants. Cette procédure de délégation de service public simultanée de l'eau et de l'assainissement a été suivie au travers de 4 réunions. La première devait préparer la négociation, et seuls le conseil municipal, l'élu et le conseiller étaient présents. Deux exploitants ont répondu à la consultation. Les deux suivantes ont donc consisté en deux négociations successives avec le délégataire sortant puis avec l'entrant. Enfin, un dernier entretien avec l'élu a permis de connaître sa satisfaction relativement au processus.

1.2.1. Contexte initial et préparation

La collectivité a expliqué clairement sa volonté : la prise en charge d'annuités de la dette par l'exploitant, la baisse du prix et l'amélioration du rendement du réseau. En effet, ce système de distribution d'eau fait apparaître un rendement inférieur à 50%, ce qui signifie

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

que plus de la moitié de l'eau produite est perdue sous forme de fuites ou de consommations sous-comptées ou non comptées. Sur 7 candidats, seulement 2 ont présenté une offre. Le conseiller a proposé un contrat très complet, comprenant un suivi des dotations de renouvellement, des règles de révision du contrat très strictes (par exemple, la clause de révision tous les 5 ans est supprimée) et des pénalités ajustées pour tous les engagements du fermier. La propriété des compteurs devient par ce contrat celle de la collectivité, et l'exploitant doit renouveler une partie du réseau chaque année. Par ce contrat, l'engagement du fermier est réel, tant sur les tarifs que sur la qualité de service. De plus, la structure de la formule d'indexation ne permet pas d'espérer de hausse du tarif très supérieure à l'inflation.

1.2.2. Négociation : arguments principaux et évolutions

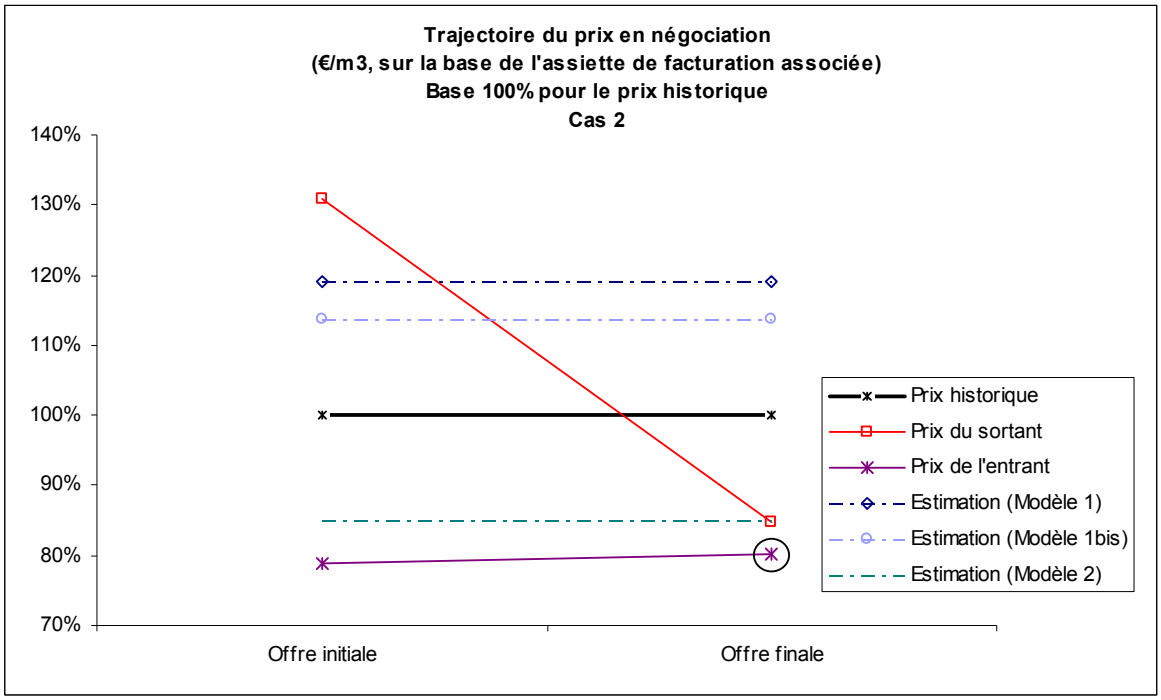


Figure 24 - Trajectoire du prix en négociation pour le Cas 2

Cette négociation illustre bien l'impact de la concurrence lorsque l'attribution du contrat est un enjeu fort pour l'un des concurrents, et la nécessité de confiance : l'exploitant sortant a perdu le contrat à la fois parce qu'il était plus cher et qu'il avait perdu cette confiance de l'élu.

Une seule réunion de négociation a suffi à préciser les engagements des exploitants et à faire en sorte de satisfaire la collectivité. En effet, parmi les deux offres se plaçait celle d'un indépendant, dont les engagements ont été d'abord mis en doute par la collectivité, devant la différence de prix avec l'exploitant sortant. Le sortant a donc dû justifier le

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

niveau de prix de son offre, alors que l'entrant a dû donner des gages permettant de s'assurer de la qualité du service prévu.

Aucune visite du service n'a été organisée, et l'élu a su rester discret. Ainsi, le sortant avait certainement élaboré son offre en supposant qu'aucun concurrent n'allait vouloir ce petit service. La négociation avec l'exploitant sortant n'a pas débuté par une (traditionnelle) présentation de l'entreprise, mais par des questions précises de l'élu. Il cherche d'abord à ce que le sortant justifie la hauteur de son offre. L'offre est calibrée à la fois par rapport à l'exploitation passée et par rapport à des coûts du service : pour un meilleur contrat, le service est moins cher que dans le passé, si les annuités de la dette de la collectivité sont déduites et que le niveau d'objectifs est ramené au service antérieur. Globalement, le prix augmente tout de même de 30%. Le prix est aussi justifié par les tarifs du secteur d'influence du centre du délégataire : ce service se situerait parmi les moins chers. Les tarifs moyens nationaux sont encore cités. La construction de la formule d'indexation (celle-ci étant considérée par l'exploitant en tant qu'un ajustement commercial, fonction de l'issue de la négociation) fait ensuite débat : l'exploitant ne peut pas justifier clairement la construction de la formule, ni expliciter les conventions de calcul associées. Des précisions financières sur le compte d'exploitation prévisionnel sont ajoutées : le lissage des annuités d'emprunt sur la durée du contrat, le renouvellement des compteurs et leur remise en fin de contrat, les frais de gestion de la clientèle et des factures. L'entreprise explique alors globalement son offre, mais n'entre pas dans les détails du CEP comme l'aurait voulu la collectivité et son conseiller. Les frais financiers font débat, la justification apportée consistant pour l'entreprise à donner oralement ses produits financiers globaux. Le coût du personnel est justifié par le niveau d'encadrement. Enfin, l'assiette de facturation (volumes consommés et nombre d'abonnés prévisionnels) est discutée, celle-ci pénalisant l'offre selon le conseiller. Cette objection se heurte à un refus de discussion : cette assiette serait réaliste selon le fermier. Enfin, les éléments d'engagement sur les fuites du réseau sont discutées. Le système de pénalités serait trop contraignant, compte tenu de la situation du réseau, et l'objectif proposé correspond à un très bon niveau de rendement. Les trois parties en présence négocient alors le contrat d'assainissement. En conclusion, le niveau de l'offre est de nouveau justifié relativement à la région et au passé du service, et par l'importance des nouvelles prestations à la charge du délégataire. Aucune proposition n'a été faite par l'exploitant sortant, qui juge son offre déjà très avantageuse.

L'exploitant entrant a proposé une offre de prix très intéressante. La négociation débute sur une présentation détaillée de l'entreprise, de ses moyens et de ses références. Il s'avère très rapidement qu'il souhaite s'implanter dans la région, et que ce service constituerait une base à partir de laquelle des moyens mutualisés peuvent être mis en

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

place progressivement. L'exploitant compte aussi sur la qualité de cette référence afin de se faire connaître dans la région. Il est ensuite poussé à prouver qu'il pourra exploiter le service. L'exploitation d'un service relativement proche permet de mettre les compétences suffisantes à disposition de cette municipalité. Les engins devraient être loués sur place dans un premier temps, et les gros travaux devaient être externalisés. L'exploitant propose la reprise des agents locaux de l'ancien service, et une présence accrue en début de contrat pour sa mise en place. La justification du coût du personnel est cette fois un raisonnement marginal : la taille du service n'impose pas de recrutement d'encadrant supplémentaire. L'implantation locale est aussi mise en avant : l'entreprise se développerait sur la région à partir de la commune, l'élu veut d'ailleurs en savoir un peu plus sur la stratégie de développement de l'entreprise. Il s'engage par ailleurs à mettre en place une structure d'accueil de proximité des abonnés. Les conventions de calcul (notamment du lissage des annuités de la dette) sont explicitées. Des propositions sont faites par l'exploitant afin de rendre le renouvellement plus transparent (transfert du renouvellement des branchements d'un système de garantie vers un système de suivi des sommes engagées).

Les nouvelles offres ont montré que le sortant s'alignait juste au-dessus de l'offre initiale de l'entrant, celui-ci devant augmenter un peu ses tarifs de manière à prendre en compte une erreur de calcul dans l'offre précédente ainsi que les nouveaux engagements. Généralement, le sortant n'est pas obligé d'être moins cher que son concurrent pour être sélectionné, le poids de l'histoire et de la confiance, lorsqu'il est en sa faveur, suffit à le faire passer en tête du classement de l'élu. Ici, une offre initiale difficilement justifiable et des faiblesses dans l'histoire de l'exploitation du service ont suffi à ce que le sortant soit décrédibilisé et que l'entrant soit finalement sélectionné, après un dernier ajustement par échange de courrier.

1.2.3. Evaluation de l'élu

Lors de l'entretien de débriefing, près d'un an après la négociation, l'élu a précisé qu'il était, au moment de la procédure, très mécontent de son entreprise sortante, à partir de ce qu'il avait vu sur son service et de ce que lui expliquaient les élus voisins. En effet, le prix était jugé élevé, et les services insuffisants. Il avait pressenti le changement d'exploitant. Quelques mois après la prise d'effet du contrat, un problème s'est déclaré sur le réseau, qui a été bien géré par le nouvel exploitant. Les engagements sont tenus. L'élu s'était aussi renseigné auprès de particuliers desservis par l'entreprise entrante afin de connaître la qualité du service rendu. L'alternative de la régie n'était pas exclue, mais l'exploitant sortant ne le savait pas. L'élu serait allé jusqu'à déclarer la procédure

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

infructueuse s'il n'avait pas été satisfait. La négociation n'a pas non plus été pressée par le temps, un an avait été prévu entre l'appel à candidatures et la signature.

Selon ses dires, l'élu ne s'est pas basé sur la confiance mais sur des éléments contractuels pour décider du meilleur exploitant. Il a par ailleurs souligné l'intérêt que les candidats ne connaissent pas l'état de la concurrence pour son service : cela a mis l'exploitant sortant en défaut. Ses critères de choix étaient la qualité du service, la compétence de l'exploitant et le prix.

1.2.4. Conclusion du cas 2

Dans ce cas, la concurrence a joué fortement. Il est intéressant de suivre la stratégie développée par le sortant : ce petit service, d'enjeu faible pour l'opérateur, était vraisemblablement censé ne pas profiter d'une concurrence. L'offre de l'exploitant sortant a donc été évaluée largement, celui-ci utilisant sa position de force pour ne pas céder en négociation. Toutefois, un indépendant a participé à ces négociations et il ne l'a pas su, aucune visite du service n'ayant eu lieu.

Plusieurs éléments ont joué dans cette négociation. D'abord, la satisfaction vis-à-vis du sortant, déjà faible au début des négociations, n'a cessé de se réduire : ses modifications apportées à l'occasion de la seconde offre ne mettaient pas en avant de cohérence par rapport à l'offre initiale. De plus, l'effet de réputation et la comparaison avec les services voisins n'a pas amélioré la confiance de l'élu dans cet exploitant. L'autre exploitant a su mettre rapidement l'élu en confiance, en restant toujours cohérent dans son argumentaire, et mettre en avant les synergies qu'apportait leur collaboration (centre sur le territoire de la commune, amené à se développer et notamment à créer de l'emploi, et un prix faible en contrepartie). La mise à la charge de l'exploitant de charges annexes, comme les annuités de la dette de la collectivité, n'est pas très opportune parce qu'elle ne permet pas la comparaison avec l'histoire du service.

1.3. Déroulement des négociations pour le cas 3

Comme les deux cas précédents, la procédure de délégation du service de l'eau de ce syndicat, simultanée à celle de l'assainissement, a été suivie au travers d'une réunion de préparation, et de 2 séquences de réunions. En revanche, le débriefing de l'élu n'a pas pu se faire, celui-ci étant peu disponible. Les éléments dont nous disposons sont donc issus d'entretiens avec le personnel du syndicat.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

1.3.1. Contexte initial et préparation

La collectivité travaille historiquement avec un exploitant dont elle n'a pas à se plaindre. Le prix reste raisonnable d'après l'élu, et l'implantation locale de l'exploitant est propice à un service de proximité de qualité. Les deux grandes entreprises qui ont fourni une offre ont fait de nombreuses erreurs, et le délégataire sortant a fourni une offre sur la base d'un projet de contrat modifié. En revanche, l'exploitant entrant a répondu sur la base du cahier des charges proposé par la collectivité et son conseiller.

L'élu compte faire une négociation en deux temps, d'abord une mise au point sur ce que la prestation doit contenir, sur ce qui est indispensable, montrant ainsi ce qui n'est pas négociable. Dans la seconde partie, l'élu donnera son opinion sur les autres points, en validant ou refusant les propositions des entreprises.

1.3.2. Négociation : arguments principaux et évolutions

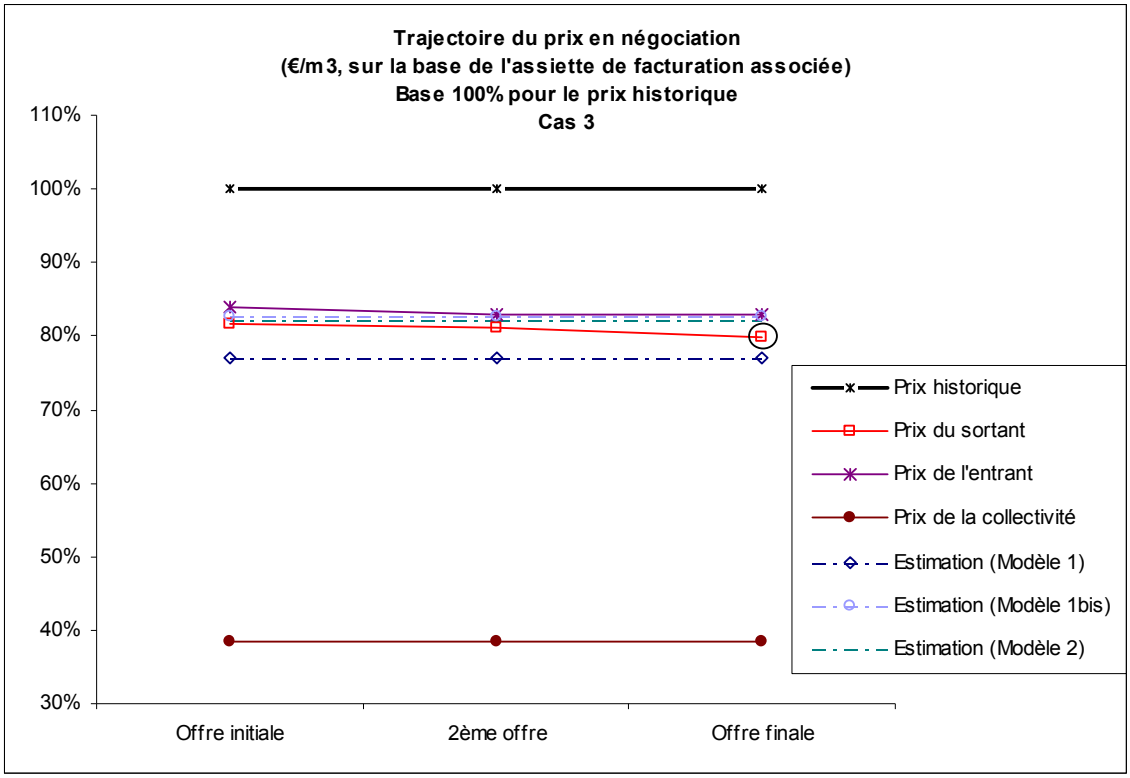


Figure 25 - Trajectoire des prix en négociation pour le Cas 3

La première séquence de négociations commence avec l'exploitant entrant, représenté par une seule personne. La négociation alterne entre le service d'eau et celui d'assainissement, nous ne montrerons ici que ceux concernant l'eau. Le premier candidat détaille la structure de l'entreprise, et les services de proximité qu'il compte offrir. De nouvelles informations sur une baisse probable de l'assiette de facturation émergent, de

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

la part de la collectivité. Les erreurs de calcul dans l'offre sont ensuite mises en avant, de manière à supprimer les ambiguïtés pour la prochaine offre. La complexité de traitement et des tournées de surveillance imposent des frais de personnel élevés selon l'entreprise, ce qui est nié par le conseiller, qui évalue les fréquences de visite à un niveau nettement plus bas que l'entreprise sur des arguments techniques. La collectivité précise alors quelles clauses contractuelles ne sont pas négociables, comme la redevance d'occupation du domaine public, le renouvellement, la partie gelée de la formule d'indexation, ou encore le cautionnement. L'entreprise avait demandé la modification de ces clauses, ce qui n'a pas été accepté. Etant donné l'incertitude sur l'évolution d'un nouvel indice, les deux parties ont convenu d'une clause de révision en cas de variation trop forte des tarifs par l'indexation. En revanche, la collectivité aménage volontairement son contrat afin de baisser les prix, sur les points des assurances (l'entreprise n'est pas tenue de s'assurer pour le compte de la collectivité), l'exclusivité pour l'exploitant des travaux annexes, et les délais de reversement de la part collectivité et de la TVA. Elle accepte aussi finalement la suppression du cautionnement devant les références de la société et en compensation d'une baisse de prix. Les objectifs de la collectivité sont ensuite précisés, pour donner des éléments de réponse à l'entreprise : elle souhaite une baisse du prix par rapport à son ancien contrat en eau potable, et une stabilité en assainissement (compte tenu de la prise en charge de nouvelles prestations par l'entreprise).

L'exploitant sortant, représenté par 3 niveaux hiérarchiques, est ensuite reçu par la collectivité. Le ton de l'élu change, il "attendait mieux de la part de l'exploitant sortant", et ne permet pas au négociateur adverse de prendre la parole avant qu'il ait terminé. Le négociateur fait alors profil bas, en s'excusant du nombre d'erreurs dans l'offre, et propose directement une nouvelle note de calcul avec de "véritables comptes d'exploitation". Il peut ensuite présenter son offre : ses points forts dont la proximité, la réactivité, des réductions de fuites sur le réseau avec un bon objectif de rendement accompagné d'une campagne de recherche de fuites. De nouvelles petites infrastructures financées par l'entreprise sont présentées comme des bonus : la télésurveillance et la pose d'alarmes anti-intrusion, la mise en place d'un outil de cartographie, le tout pour un montant affiché à environ 1% des charges totales sur la durée du contrat. Il met encore légitimement en avant le problème que posent les assurances, qui est rapidement résolu : le contrat a été amendé pour que l'exploitant ne soit pas l'assureur de la collectivité (dommages aux biens). Il justifie le fait d'avoir répondu "à côté" des attentes de la collectivité, sur un contrat modifié, en disant que le contrat du dossier de consultation n'était, pour lui, qu'une proposition. Comme avec l'exploitant entrant, une clause de révision du prix est ajoutée devant l'incertitude sur un nouvel indice de la formule

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

d'indexation. Suit l'expression du souhait de la collectivité d'obtenir un tarif unique (pas de tranches tarifaires), ce qui sera pris en compte pour l'offre suivante. Le détail du calcul du CEP est ensuite examiné, ainsi que le détail des hypothèses (nombre de nettoyages de cuves et d'interventions sur le réseau, nombre d'heures, nombre d'agents, engins, temps nécessaire à la relève prenant en compte le taux d'absence des abonnés…). Le taux d'impayés est aussi justifié par rapport aux moyennes régionales. L'élu n'apprécie pas beaucoup, expliquant à l'exploitant que ces calculs très fins et ces justifications constituent des éléments très marginaux dans le prix global. Les clauses de responsabilité du fermier sont remises sur la table des négociations, le délégataire expliquant qu'il souhaite rester transparent, mais que des accords nationaux l'empêchent de signer un contrat avec cette clause. Les frais d'accès au service sont ensuite abordés : ce serait une tendance générale selon l'entreprise, qui répondrait à un coût. L'argumentaire sur ce coût se base sur la nécessité d'ouvrir un dossier et de créer une identité dans les fichiers de l'entreprise pour un nouvel abonné, puis, plus tard dans la négociation, par la relève du compteur lors du départ de l'abonné, puis encore par des frais de fermeture (le branchement serait fermé à chaque fin d'abonnement). Ce système aurait encore l'avantage d'éviter les inégalités entre propriétaires et locataires, par rapport au système antérieur de dépôt de garantie. Sur ces derniers points, la discussion n'est pas close mais les arguments ont été développés. L'entreprise doit fournir une nouvelle offre avant la réunion suivante.

La nouvelle offre du sortant prendra en compte les modifications d'assiette prévisionnelle de facturation, des frais d'accès au service plus réduits, des précisions sur certaines clauses (abattement de la part délégataire sur les consommations anormalement élevées), et les délais de reversement de la TVA et de la part collectivité. Cette offre propose un tarif très légèrement plus faible que la première offre. L'offre de l'entrant entérine les éléments décidés lors de la négociation (renouvellement, assiette, formule d'indexation et clause de révision des prix). Le prix est en baisse, suite à la correction des erreurs de calcul et des objections de la collectivité. En termes de tarif, les deux deuxièmes offres sont égales, c'est sur l'assiette de facturation qu'elles diffèrent légèrement. En assainissement, le sortant se distingue de l'entrant par des tarifs plus avantageux.

La seconde réunion de négociation commence avec l'entreprise sortante. Les négociations débutent par une explicitation des modifications faites depuis la dernière réunion, qui ont mené à de légères baisses de prix sur le service d'eau. Le conseiller remarque que le nouveau CEP et celui fourni avec l'offre initiale ne concordent pas avec

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

les modifications explicitées puisque les produits totaux et les charges globales ne changent pas, les frais généraux ayant diminué. Ceci est justifié, selon le délégataire, par le fait que ce poste du CEP constitue une marge d'ajustement. La réunion a alors pour objet le service de l'assainissement. L'élu mobilise le fait qu'une commune soit enclavée au milieu du syndicat, qu'elle rejoindra certainement, pour pousser à l'uniformisation des tarifs sur tout le territoire. Ainsi, il obtient un effort commercial de la part de l'entreprise, qui concède une baisse de 2% du prix. Vraisemblablement, afin d'uniformiser aussi le prix de l'assainissement sur le territoire, des transferts marginaux entre l'eau et l'assainissement ont eu lieu.

De même, la négociation avec l'exploitant entrant porte principalement sur l'assainissement, le tarif de l'eau semblant être correct au vu des deux offres. Certaines précisions sont ajoutées par le sortant, sur l'assiette de facturation, revue à la hausse, ou sur la valorisation des aménagements du contrat. La nouvelle offre, en ce qui concerne l'eau potable, ne présente de modifications que pour le sortant. Les efforts d'ajustement faits par l'entrant pour approcher les attentes de l'élu restent très réduits par rapport au sortant, qui est force de proposition sur de nombreux points et pour lequel des concessions sont encore possibles.

L'élu retiendra en définitive le sortant, à la fois sur le service d'eau et sur le service de l'assainissement.

1.3.3. Evaluation des services de la collectivité

Nous n'avons pas réussi à contacter l'élu responsable du service. Seuls les services techniques, qui ont aussi suivi les négociations, ont pu nous répondre. La situation, près d'un an après la prise d'effet du contrat, était bonne, et les engagements de l'exploitant étaient tenus. Dans cette négociation, l'élu a réussi à aboutir à ses objectifs, selon ses services techniques.

Les services de la collectivité ont expliqué par ailleurs que le service aurait pu constituer une base pour l'exploitant entrant, lui permettant de s'implanter puis de se développer dans la région. Pour le sortant, le service dispose d'une taille suffisante pour que la non-reconduction du contrat aboutisse à des difficultés financières.

D'après eux, les objectifs de l'élu ont été initialement d'éviter de pénaliser l'abonné, au travers d'une stabilité des prix, en contrepartie d'un service de qualité suffisante comprenant notamment une proximité avec les abonnés. La connaissance du service par le sortant et la qualité de la prestation effectuée antérieurement auraient fait partie des raisons du choix, en plus d'un prix inférieur au concurrent. Aucune pression locale ne s'est fait sentir pour réduire le prix ou améliorer le service, ni pour changer de délégataire.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Aucune alternative à la délégation n'était non plus envisagée. Il était de mise de faire prendre en charge plus de prestations en assainissement, et de ne pas augmenter le prix du service de l'eau potable. La collectivité n'a pas eu l'impression d'un conflit d'intérêt, bien que la fin de la négociation ait été plus tendue. La négociation a été menée par le conseiller, et les marges de manœuvre ont été dégagées par lui. L'élu fournissait la direction de négociation et conservait son pouvoir de décision. Malgré la pression du temps en fin de négociations, l'élu a réussi à forcer l'entreprise à réduire ses prix. Un suivi est actuellement assuré par un prestataire.

1.3.4. Conclusion du cas 3

Dans cette négociation, l'entrant n'a pas été très moteur de la négociation. Une "offre de couverture" est possible : les enjeux de cette délégation ne semblaient pas suffisamment élevés pour cet opérateur. La négociation a été très axée sur les coûts du service, le sortant étant tout de même sous la pression d'une légère concurrence et d'un gros enjeu. L'élu a été très impliqué dans cette négociation, connaissant bien le service et voulant aboutir à ses objectifs. Ainsi, les marges de manœuvre dégagées par le conseiller et la collectivité ont été rattrapées. Il semble que le prix de l'eau aurait pu être baissé un peu plus sur ce service, s'il n'y avait pas eu d'interférence entre l'eau et l'assainissement. Les offres initiales, mal étudiées, laissaient ici de la place à des modifications ultérieures, ce qui a été le cas dans une certaine mesure. Des amendements au contrat, valorisés en termes financiers, ont permis aussi de réduire le prix. Les objectifs de la collectivité ont tout de même été atteints : le prix de l'eau a été réduit et le prix de l'assainissement n'a pas suffisamment augmenté, faisant en sorte que, globalement, la facture 120 m^3 (part fermière) baisse d'environ 4% par rapport à l'histoire du service. La mise en place de frais d'accès au service a aussi contribué à réduire le tarif, au détriment des nouveaux abonnés.

1.4. Déroulement des négociations pour le cas 4

Seule la négociation a été suivie, pour ce service. Une réunion de débriefing a été organisée quelques mois après la prise d'effet du contrat, afin d'obtenir l'avis de l'élu. Ce syndicat importe la totalité de son eau, produite par l'exploitant concurrent de l'exploitant sortant. Le prix d'achat d'eau reste relativement élevé, ce qui rend la question du rendement primordiale.

1.4.1. Contexte initial et préparation

Le service semi-rural n'a connu aucun problème avant la fin du contrat. Les évènements importants ont été bien gérés par l'entreprise sortante, en mettant suffisamment de

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

moyens à la disposition de la collectivité pour une sortie de crise rapide. Seul le contrat d'eau est négocié dans ce cas. Le prix historique n'est pas contesté par la population.

L'analyse des offres a débouché sur une série de questions concernant le coût de la facturation, les frais généraux qui varient fortement entre le CRF et la prévision du sortant, le renouvellement, certains détails de l'offre financière, et de nombreuses demandes de modification du contrat.

1.4.2. Négociation : arguments principaux et évolutions

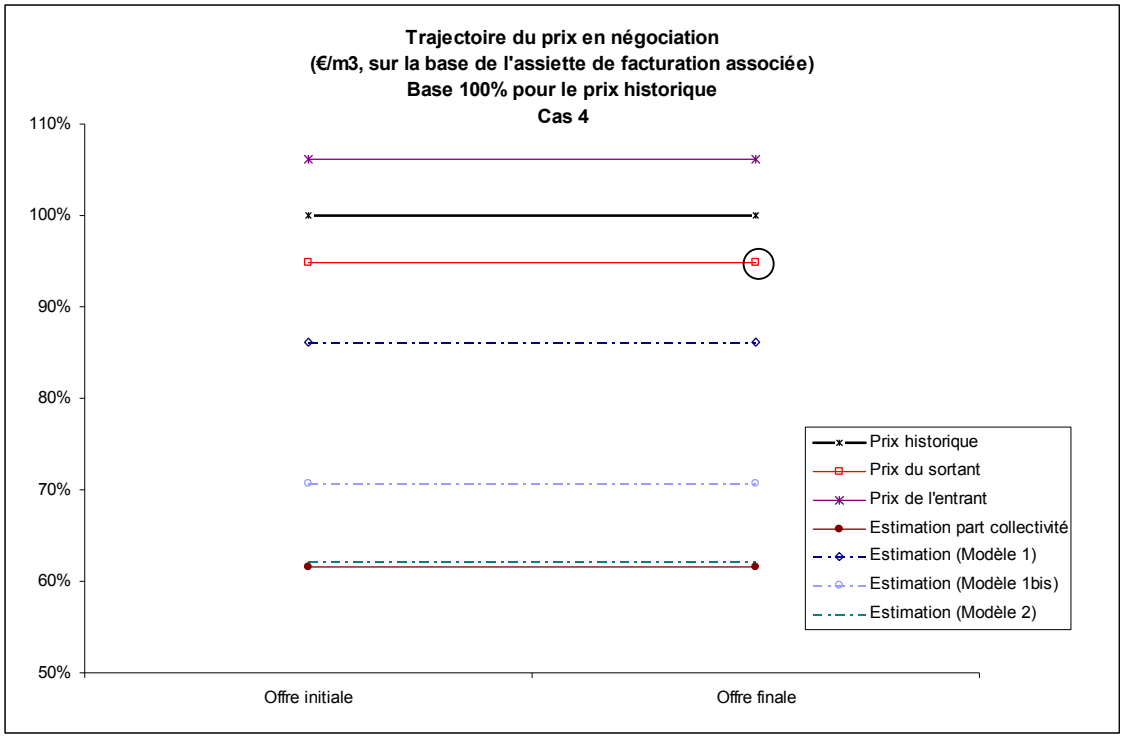


Figure 26 - Trajectoire des prix en négociation pour le Cas 4

L'unique réunion de négociation a débuté par la réception de l'entrant. L'élu a entamé la discussion en proposant à l'entreprise de présenter son offre. Elle détaille alors la structure de son entreprise, les moyens dont elle dispose ainsi que ses références. Elle met en avant sa politique globale de qualité, ainsi que son application au service : analyses, numérisation du réseau, recherche de fuites, de diagnostic du réseau, ainsi qu'une proximité et une réactivité fortes. L'offre financière est présentée comme une "base à négocier". Le conseiller prend note de la qualité de l'offre, pour demander des explications sur le chiffrage du renouvellement. Celui-ci s'avère très mal calculé, ce qui suppose des ajustements pour l'offre suivante : le programme de renouvellement est trop élevé. Le conseiller poursuit alors la critique de l'offre. Le personnel est difficilement justifié, mais la réponse consistant pour le négociateur de l'entreprise à répéter les moyens régionaux en personnel suffit vraisemblablement. D'autres précisions sur les

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

hypothèses de calcul du CEP sont demandées. Par exemple, à quelle échéance et à quelle valeur le délégataire s'engage-t-il pour le rendement ? L'hypothèse de calcul de l'offre, optimiste, est un engagement immédiat à une valeur relativement forte par rapport à l'histoire du service. L'entreprise est prête à s'engager à un rendement supérieur si la collectivité met en place, comme prévu, des compteurs de sectorisation sur le réseau. Selon l'entreprise, un bon rendement s'appuie à la fois sur l'analyse du patrimoine et sur la réactivité par l'entreprise, mais aussi par un bon renouvellement patrimonial (par la collectivité). Les pénalités sont acceptées sans difficulté. La discussion point par point sur les clauses contractuelles suit, ainsi que sur le bordereau de prix des travaux annexes. L'entreprise est d'accord sur la quasi-totalité des propositions du conseiller, finalement peu de clauses sont modifiées par rapport au contrat initialement proposé. Seuls les frais d'accès au service soulèvent une polémique. Aucune objection n'a été formulée relativement à une formule permettant de définir la part variable du tarif en tant que la somme de deux termes, le prix d'exploitation et le prix d'achat d'eau divisé par le rendement sur lequel l'exploitant s'engage.

Le sortant est représenté par 4 personnes. Il débute par une présentation très rapide des moyens dont l'entreprise dispose, déjà connus par l'élu, et présente l'offre. Il apporte des précisions sur l'objectif de rendement, sur le calcul des charges et aussi sur le prix d'achat d'eau. Les forces de l'offre sont détaillées comme suit :

- Respect du cahier des charges de la collectivité
- Optimisation du fonctionnement du service (rendement). A ce sujet, l'engagement sur le rendement est faible par rapport à l'entrant, mais présenté comme une "hypothèse volontariste", optimiste, par le négociateur.
- Autocontrôle, mise à disposition d'un laboratoire d'analyses, contrôles des installations
- Renouvellement des infrastructures nécessaires et de tout le parc de compteurs sur la durée du contrat
- Reprise des plans informatisés du réseau par la collectivité en fin de contrat
- Service client à proximité

L'assiette de facturation vient à être discutée, la prise de risque relativement faible à ce sujet est étayée par le fait que l'entreprise prend déjà un risque sur le rendement du réseau et que la réduction de prix de cette offre représente déjà presque 10% du prix historique (sur la part variable du tarif). La négociation porte ensuite sur les délais de reversement des sommes perçues par le délégataire pour le compte de tiers : l'entreprise ne veut absolument pas réduire ces durées, en le justifiant par le fait qu'elle est rarement en bénéfice sur ces reversements, et qu'elle ne peut pas rembourser des sommes qu'elle n'a pas encaissées. Le CEP est détaillé, ce qui amène à justifier le montant des analyses, qui semble élevé pour le conseiller. Ce montant est étayé par des hypothèses de calcul à

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

partir de l'application du décret du 20 décembre 2001 relatif aux eaux destinées à la consommation humaine. L'entreprise arrive ainsi à convaincre le conseiller du bien-fondé de son calcul. Soucieuse de justifier la hauteur de son offre, l'entreprise explique qu'elle mettra en place à ses frais des compteurs de sectorisation sur le réseau. En complément du Système d'Information Géographique, ces installations devraient principalement permettre à la collectivité, selon le négociateur, de bien connaître son patrimoine et de pratiquer une bonne gestion patrimoniale. La discussion se perd alors à propos des avantages du SIG, mais précise quelles installations seront à disposition de la collectivité. Le renouvellement est ensuite abordé par l'exploitant, qui met en avant la potentialité d'un passage d'une partie du patrimoine de la catégorie du renouvellement non programmé à celle du renouvellement programmé. Devant l'absence de réaction de la collectivité, le délégataire continue et montre que l'offre actuelle est une offre de garantie totale, sachant que le patrimoine ne sera nécessairement pas neuf à la fin du contrat. L'élu accepte ensuite les propositions de modifications contractuelles, que le conseiller aura examinées et parfois ajustées au préalable. L'exclusivité des travaux est accordée, l'entreprise expliquant que s'il est nécessaire de faire quelques travaux complémentaires, elle les effectuera sans problème. La négociation sur les points contractuels est très longue et les deux points de vue sont pris en compte. Les clauses ainsi construites sont précises et acceptées par les deux parties.

A l'issue de cette négociation, plusieurs point clés sont ressortis : l'engagement sur l'amélioration du rendement, par chacun des candidats, une surévaluation du renouvellement pour l'entrant, ainsi qu'une interrogation sur une éventuelle baisse du prix du sortant. Les nouvelles offres ont semblé correctes pour l'élu, mais des discussions supplémentaires ont permis d'ajuster la progression du prix dans le temps. C'est finalement le sortant qui a été reconduit sur ce service.

1.4.3. Evaluation de l'élu

L'élu de ce service a constaté l'absence de concurrence serrée sur ce service. Les coûts du service étaient supposés augmenter par rapport au passé, d'après les estimations préalables. L'offre initiale de l'entrant, supposant un cahier des charges largement modifié, n'a pas plu à l'élu, d'autant plus que les négociateurs n'ont pas apporté de réponses aux questions et aux préoccupations de la collectivité. De plus, l'élu savait que l'exploitation d'un service voisin par l'entrant était défaillante. A l'inverse, le sortant a su s'adapter et répondre suivant les exigences de l'élu, ce qui s'ajoute à une exploitation passée sans problème. Un partage équitable des bénéfices liés à l'évolution de l'assiette de facturation a aussi pesé dans la balance, au même titre que des engagements suffisamment ambitieux. Le retour en régie n'était pas concevable, mais l'objectif était

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

pour la collectivité d'obtenir des prix initiaux proches des prix historiques, avec une progression étalée dans le temps. Dans cette négociation, c'est le conseiller qui était chargé de savoir jusqu'où il était raisonnable de faire baisser les prix, à partir d'une offre initiale disposant d'une certaine marge de manœuvre. L'élu a regretté de ne pas pouvoir comparer son service avec d'autres similaires.

1.4.4. Conclusion du cas 4

Le prix n'a pas évolué au cours de cette négociation, mais la prestation a été amenée à la hausse : l'exploitant sélectionné s'est engagé sur un rendement de bon niveau et sur des améliorations du service passant par la mise en place d'un SIG et des investissements dans des vannes de sectorisation. La référence au passé est claire, l'élu souhaitant des prix proches des prix historiques. Il avait déjà prévu une hausse des prix à partir d'une estimation des coûts, le prix final reste donc, pour lui, tout à fait acceptable.

Le bien-fondé du calcul du coût prévisionnel compte beaucoup : cette *demande fondamentale* de l'exploitant, justifiée par une réglementation dans le cas des analyses d'eau, permet de montrer qu'il est impossible de réduire ces coûts. De plus, la mise en avant de ce type d'argument favorise la confiance de la collectivité.

L'élu n'a pas semblé très impliqué dans la négociation. Ceci peut expliquer pourquoi le prix est très stable au cours des négociations. En effet, cette négociation a été très coopérative, très peu de périodes de conflit ont émergé.

L'effet de réputation a aussi des implications sur cette étude de cas : l'exploitant sortant n'a pas été considéré comme sûr par l'élu, dès le début des négociations, devant les commentaires des élus voisins sur l'exploitation par cette entreprise, ainsi qu'au travers de sa propre expérience. Les modifications initiales du cahier des charges pour la remise de la première offre n'ont pas non plus contribué à établir un climat de confiance. En revanche, la souplesse et la force de proposition du sortant ont été appréciées.

1.5. Déroulement des négociations pour le cas 5

Dans un contexte semi-rural, cette collectivité est de taille conséquente. La commune que nous considérons ici part d'une situation où le service de l'eau potable est géré en régie, mais le conseil municipal s'est prononcé en faveur d'un essai de délégation de service.

1.5.1. Contexte initial et préparation

Nous n'avons ici pas de contrainte d'échéance de contrat précédent pour la conclusion de l'accord ; la poursuite d'une exploitation en régie n'est pas exclue et reste donc un concurrent potentiel. La régie nécessite cependant des aménagements importants afin de disposer de compétences supplémentaires et d'atteindre de nouveaux objectifs (astreinte,

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

gestion de crise, rendement de réseau) plus ambitieux. En effet, une nouvelle ressource est nécessaire, impliquant un traitement plus complexe. Des investissements neufs et de renouvellement s'avèrent nécessaires. Le financement de ces investissements devrait être facilité par l'abondance des fonds disponibles en section d'investissement du budget de l'eau.

Cependant, l'organisation historique de la régie est à revoir afin de garantir un service public continu de qualité. Ainsi, la commune s'est préparée à ré-estimer les coûts (et les tarifs) nécessaires au bon fonctionnement en autonomie de la régie, puis à comparer cette possibilité à celles offertes par une délégation. Le service de l'assainissement a précédemment été délégué à l'entreprise A (qui est donc assimilée au sortant sur la Figure 27), qui soumet une offre pour l'exploitation en affermage du service de l'eau. 5 candidats ont été retenus suite à la publicité de l'appel d'offres, parmi lesquels deux seulement ont présenté une offre valide[105].

1.5.2. Négociation : arguments principaux et évolutions

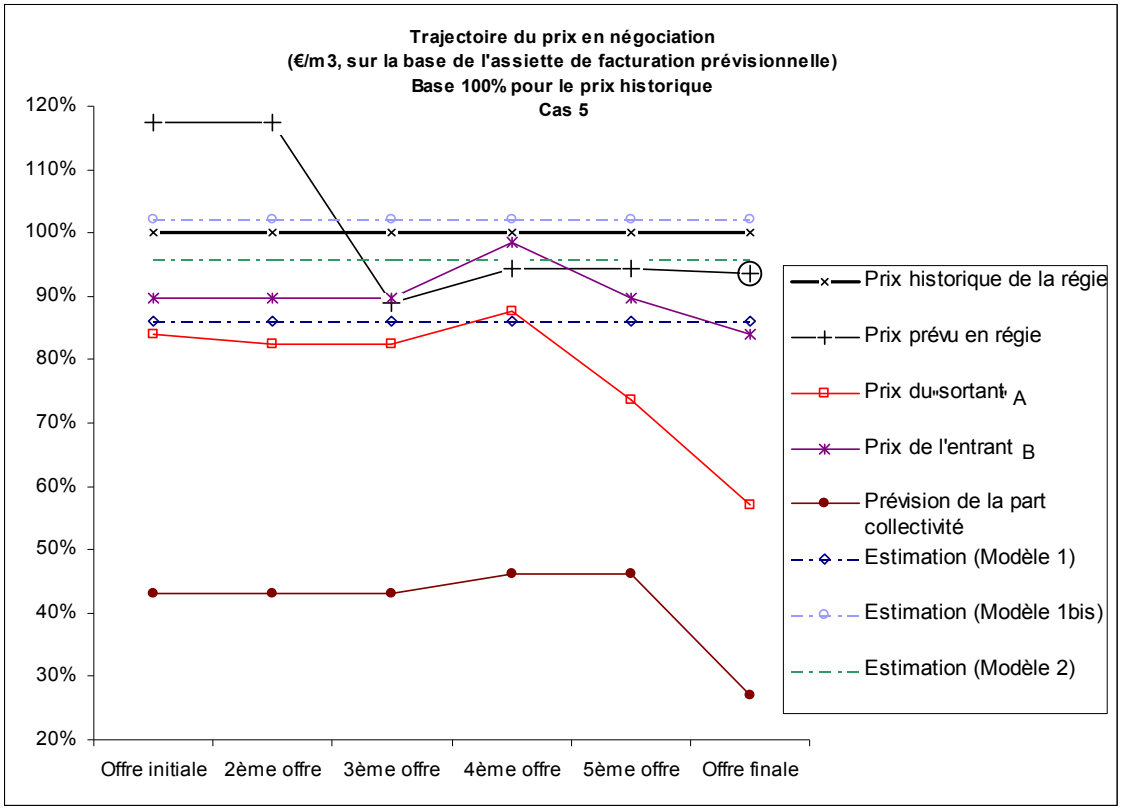


Figure 27 - Trajectoire des prix en négociation pour le Cas 5

[105] Un des candidats n'avait aucune référence professionnelle dans le secteur

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Négociation 1 : Présentation des offres et des options, hypothèses de calcul, premières critiques technico-économiques, mise en avant de la qualité de prestation, mise en confiance par l'entrant

Négociation 2 : Discussion des effectifs, de la reprise du personnel, de l'assiette de facturation et du renouvellement

Négociation 3 : Prix, confiance, modification de certaines hypothèses de consommation

Négociation 4 : Discussion précise de chaque point du CEP, mise en avant des potentialités de réduction de l'offre du délégataire, définition claire de la référence de prix (régie) et ré-estimation précise de la part collectivité en cas de délégation.

Négociation 5 : Menace de poursuite de la régie, estimations précises de la part collectivité. Etude de toutes les alternatives possibles par la collectivité.

Encadré 6 - Résumé du déroulement des négociations, cas 5

Les évolutions de l'estimation du prix de la régie, sur la Figure 27, reflète d'abord des modifications dans le financement des investissements, puis des modifications d'assiette de facturation. La dernière modification, marginale, est due à l'intervention d'un conseiller supplémentaire de la collectivité, ayant effectué une estimation supplémentaire où les coûts de personnel étaient un peu plus faibles.

La première réunion n'a été qu'une présentation des offres par les différents candidats. L'entreprise A a préféré présenter une délégation de 3 personnes, le directeur commercial régional, le directeur d'agence et le chef d'équipe local, alors que l'entreprise B a délégué 2 personnes dont les rôles étaient vraisemblablement les suivants : l'une chargée des points technico-économiques précis, non présente lors de la seconde réunion, l'autre chargée de négocier. La deuxième réunion a permis à la collectivité de comprendre le raisonnement présenté par les délégataires ainsi que d'apporter quelques précisions, pour l'entreprise A, principalement sur les coûts présentés, et, pour l'autre, sur l'esprit dans lequel elle a abordé la procédure.

a) Première réunion

La réunion a été précédée d'un point par le conseiller de la collectivité, afin de présenter les forces et les faiblesses de chacune des offres, et de proposer des pistes de discussion et de négociation. A cette occasion, le maire précise qu'il tient à ce que les élus soient partie prenante de ce dossier : c'est nécessaire pour informer la population, éviter les rumeurs et les peurs de ses administrés. Pour lui, le choix régie-délégation est très important. Il a prévu des conditions de réception des offreurs particulières, de manière à

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

ce que ces derniers ne se rencontrent pas. Les points abordés dans cette mise au clair concernent le renouvellement, ainsi que les enjeux qui y sont liés, la main d'œuvre, qui semble être un poste sur lequel les entreprises vont devoir se justifier, et enfin les travaux sur bordereau. Le maire tient aussi à comprendre la manière dont il faudrait percevoir et exprimer le prix. Principalement, cette réunion a permis de mettre au clair les définitions des termes du futur débat.

L'entreprise A est reçue en premier. Leur présentation, relativement classique, commence par l'exposé de leurs moyens d'exploitation. Suite à ceci, les spécificités techniques du service sont détaillées, approvisionnement, traitement (avec valorisation de l'expertise de l'entreprise à ce niveau), et la qualité de service est mise en avant : propreté des locaux, entretien (peinture), autocontrôle, avec une emphase particulière sur les analyses liées aux problèmes passés de qualité de l'eau de la commune. La qualité de la prestation est aussi mise en avant grâce aux diverses certifications. Un exposé des méthodes acoustiques de détection des fuites sensibilise le maire à l'utilisation de matériels sophistiqués, ainsi qu'au travail de nuit des agents. L'exposé des outils informatiques est aussi l'occasion de présenter la modélisation du réseau en tant qu'outil perfectionné permettant de conseiller la collectivité par simulation.

La discussion débouche sur le point particulier du renouvellement des branchements, le délégataire met en avant le nombre de branchements en Plomb renouvelés, en exposant sa souplesse aux désirs de la collectivité : s'il est nécessaire de renouveler ces branchements avant l'échéance légale, l'entreprise s'engagera sur ce point. Le maire devant tenir des réunions publiques d'information, ce point lui semblait intéressant. Des compléments suivent sur la manière de définir le parc de compteurs à renouveler, à savoir l'identification des compteurs qui sous-comptent. Le nombre de compteurs prévu est détaillé (suivi de la remarque "s'il est nécessaire d'en renouveler quelques uns de plus, ce sera fait sans discussion"). La définition du renouvellement est alors abordée, le "non programmé" étant représenté par l'entreprise comme une assurance, une garantie, utilisée en cas de panne sur les appareils hydrauliques ou électromécaniques, et le "programmé" en tant que somme allouée à un renouvellement spécifique (cette somme devant être reversée par le délégataire à la collectivité si l'opération n'a pas été effectuée ou qu'elle est substituée par une réparation). L'intervenant de l'entreprise précise que ces deux volets forment des vases communicants, qu'il est possible de passer de renouvellement programmé à non programmé. Le délégataire ajoute alors que, s'il faut dépenser un peu plus que prévu, ce sera fait, mais que si cela représente des sommes importantes, il sera nécessaire d'en rediscuter.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Viennent ensuite les prestations annexes, dont le délégataire peut faire profiter la collectivité : aide aux démarches administratives (DUP), à la communication, soutien d'un expert national. La procédure de gestion de crise est ensuite mise en valeur, au travers des évènements naturels ayant eu lieu récemment sur les services gérés par cette entreprise, et ceci permet de donner au maire l'assurance de moyens disponibles dans des cas extrêmes. Un manquement à la qualité de l'eau potable peut aussi constituer une période de crise, le délégataire met alors en avant la capacité d'alerte des usagers par différents moyens.

Nous débouchons sur les travaux concessifs, qui sont l'occasion de démontrer le savoir-faire de l'entreprise. La question de l'augmentation de la durée à cause de ces investissements concessifs est abordée très rapidement par le délégataire, et n'est pas relevée par l'élu.

Enfin, le débat porte sur le tarif et sur les prix. Les conventions d'exportation d'eau sont tout d'abord au cœur de la discussion. La consommation municipale est un argument que le délégataire fait peser sur la discussion et qui influence le maire : cette dépense devra être comptée sur le compte du budget général. Le délégataire propose alors de créer une redevance d'occupation du domaine public correspondant, mais le maire n'est pas d'accord avec cette solution de transfert masqué du budget de l'eau vers le budget général, en tenant compte de l'avis du conseiller. Le tarif et ses modulations possibles en fonction de celui d'exportation d'eau, des travaux concessifs et des tranches tarifaires sont mises au clair par le délégataire. Il se garde de parler de la formule d'indexation, de la recette globale, mais préfère aborder la notion de prix au mètre cube pour une consommation de 120 m^3, qui communique plus auprès des administrés du maire. Ce tarif est mis en relation avec la part de la régie précédente, en tant que point de comparaison. Après précision du conseiller sur la définition des diverses parts et de ce qu'elles prennent en compte, le représentant de l'entreprise explique que les deux lignes représentent le coût pour la collectivité et le coût pour l'exploitant. N'ayant plus de temps, le maire décide de revoir cette entreprise, pour passer à son concurrent.

L'entreprise B est alors reçue. Le maire débute l'entretien en mettant l'entreprise au fait de sa connaissance réduite du dossier. Le négociateur de l'entreprise détend l'atmosphère en parlant de la confiance que lui ont accordé des services voisins, en demandant au maire de les appeler et de leur demander leur impression sur leur prestation. Le délégataire commence alors la présentation des moyens de l'entreprise, à un niveau national, puis régional, puis du centre d'exploitation concerné par la délégation. Vient alors l'organisation du centre opérationnel : la plate-forme de réponse aux clients est mise en avant, et le délégataire encourage l'élu à tester le numéro de téléphone de

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

l'entreprise à différentes heures, ainsi que celui des concurrents, pour connaître la qualité du service client. L'astreinte est aussi valorisée, en termes de réactivité. Le négociateur tient à expliquer que la présence de l'entreprise en négociation constitue un premier contact, mais que "si jamais [la collectivité se sent] bien avec [le délégataire], [il fournira] une version plus claire et plus détaillée" de son offre.

L'exposé du délégataire va alors directement dans les détails de l'exploitation du service public d'eau potable de la ville : les moyens humains à disposition du service, ainsi que la reprise du personnel de la régie sont étudiés. Le délégataire affirme que "ce que [la municipalité veut d'un délégataire de son] service d'eau, c'est la disponibilité, la proximité, ainsi qu'une réponse rapide en cas d'aléa". Ce ne serait plus au client de se déplacer auprès de l'entreprise, mais à elle de se déplacer pour les rencontrer. Il propose alors une présence en continu sur la commune sur une période qui suit l'émission de la facture. Une parenthèse s'ouvre alors pour qu'il puisse sensibiliser le maire aux possibilités qui lui sont ouvertes lors de la négociation : selon lui, la délégation permet une grande souplesse, à la différence des marchés publics. Il met aussi en valeur les moyens mutualisés, en distinguant les phases "routinière" ou "de crise", ainsi que la garantie qu'apportent les références de l'entreprise. L'écoute et la transparence vis-à-vis du service sont favorisés par l'organisation de réunions d'échange régulières, notamment dans l'objectif de mettre en phase les campagnes de renouvellement. Le maire et les services techniques font alors remarquer, en abordant le sujet des moyens humains, que dans l'offre fournie, le poste concernant la main d'œuvre est à réajuster, du fait de la reprise du personnel de la collectivité pour l'exploitation du service. A l'occasion du détail des engagements du délégataire pour la satisfaction des clients, le négociateur explique que leurs clients sont non seulement les usagers, mais aussi les élus en ce qui concerne les documents et comptes rendus contractuels. C'est aussi l'opportunité de sensibiliser le maire à de nombreuses variantes possibles pour la gestion des usagers et de leur consommation, parmi lesquelles la télé-relève et d'autres moyens informatiques. Vient alors une partie concernant les campagnes de recherche de fuites et le rendement du réseau. L'engagement de l'entreprise consiste en un test du réseau dans sa totalité au bout d'une période définie, en tablant sur un certain nombre de réparations de fuite (c'est l'occasion de glisser "si demain il y en a [plus], ça ne change rien pour vous, mais ce sont des données pour chiffrer le service" dans la discussion). Le renouvellement des compteurs est ensuite en question, le délégataire présentant un engagement sur le nombre de compteurs renouvelés par an, précisant que ce chiffre est une moyenne et non un nombre exact. En revenant aux compteurs, la personne chargée des points techniques du délégataire souligne que "un compteur qui vieillit est un compteur qui sous-compte. Nous perdons de la recette, nous et vous". Quant à la qualité de l'eau et aux analyses, le

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

délégataire présente une vision rassurante : "si demain nous sommes délégataires, vous êtes responsables du service, mais nous serons aussi très responsables", en étayant ce discours par un engagement sur un surcroît d'analyses par rapport à la réglementation. Ceci montrerait "la détermination de la commune en matière de santé publique". Suit une longue discussion sur la numérisation des plans, leur utilité pour le service, ce qui est propice, pour le délégataire, à dévaloriser la compétence du conseil.

Sans aller plus avant dans le tableau de proposition financière, le négociateur du délégataire explique que son entreprise a "volontairement fait un survol à haute altitude", et qu'ils sont à la disposition du maire pour toute modification. Le maire tient alors à connaître l'explication du délégataire sur ce tableau : il est présenté comme les charges, détaillées année par année, en tenant compte des évolutions de population, nécessaires "pour mener à bien le service de l'eau", en euros constants à la date actuelle (*i.e.* sans prise en compte de la formule d'indexation). Le total du tableau représenterait le coût du service. Le délégataire assure alors le maire de sa volonté d'instaurer une relation de longue durée. La discussion s'amorce sur le poste de la main d'œuvre, qui serait, selon la collectivité et son conseiller, adapté aux reprises obligatoires de personnel. Le délégataire a pris note de ce point et le rediscutera en réunion suivante. En ce qui concerne la ligne "déplacements et véhicules", le délégataire accepte de transmettre l'information sur la manière dont ce poste est construit. Le délégataire profite de la discussion sur les moyens humains pour expliquer que, s'il y a besoin de plus de personnel, c'est aussi possible, essayant ainsi de savoir ce que le maire a comme idée sur ce point.

Finalement, nous débouchons sur la définition des tarifs. Le délégataire assure le maire de la souplesse possible dans la définition des tranches tarifaires, de la possibilité de mettre en place des choix politiques. Le délégataire montre encore une fois que des adaptations sont possibles, et explique que le tarif peut être défini au millième d'euro près, même si cela n'a pas beaucoup de sens. Il démontre aussi que pour des sommes réduites, leur société peut en supporter le poids. Ceci peut permettre d'éviter le marchandage sur quelques centimes ou millièmes en fin de négociation. Suit une présentation rapide des "coûts" des travaux concessifs, valorisés, selon le délégataire, au "coût standard".

En revenant aux travaux concessifs, relativement à l'objection formulée par l'entreprise A au projet technique, la collectivité demande l'avis du négociateur. Celui-ci souligne que les conseillers et techniciens de la commune semblent compétents, et que sa société est sérieuse, un changement de plan est possible dans l'offre. Il expose ensuite sa conception de la négociation en délégation : il ne faut pas tout concéder tout de suite. Il montre ensuite que c'est lui qui a la responsabilité d'une proposition commerciale.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

b) Deuxième réunion

La réunion n'a pas été précédée d'un point de la part du conseiller. En revanche, les élus ont à leur disposition, au début de la réunion, un document récapitulatif des offres, des précisions apportées par les deux sociétés depuis la négociation précédente, ainsi que des points clés de négociation, avec leur marge de manœuvre respective.

L'entreprise A commence par présenter ses excuses pour l'envoi tardif de l'offre, alors que le maire n'assiste pas encore à la réunion. Les discussions commencent sur le point du réseau incendie, pour savoir comment l'exploitant compte faire à ce sujet. C'est au conseiller de poser une question sur le mode de calcul des besoins en énergie. Le délégataire y répond en expliquant qu'il n'y a pas de secret commercial, et donne une base de calcul approximative. Il ajoute que, pour la station de traitement, il faut tenir compte du "Cos ϕ" (terme d'électricité / électronique de puissance) afin de calculer la consommation, montrant ainsi la technicité de l'exploitation et de l'estimation des "coûts". Il interrompt le conseiller pour donner les ratios génériques pour les petites et grosses stations de traitement.

Il est alors question de la nouvelle offre modifiée. En parlant des dépenses d'électricité, le délégataire accepte de fournir la facture s'il est retenu. Le conseiller passe alors au sujet de l'assiette de facturation, qu'il faut re-préciser. C'est l'occasion pour le délégataire de mettre en avant le rendement de réseau qu'il se fixe comme objectif raisonnable, et de considérer l'objectif qu'il propose comme "un rendement optimiste". Le tarif est ensuite présenté comme adaptable, la décision relevant du maire. La question suivante du conseiller concerne les tarifs que paiera le service de l'assainissement pour l'émission des factures par le délégataire de l'eau. L'entreprise n'a pas répondu à ce point dans le cahier des charges, puisque délégataire de l'assainissement, mais, selon le conseiller, ce point est nécessaire en cas de remise en concurrence du service de l'assainissement. Selon les représentants du délégataire, il existerait un accord global sur ce point, justifiant l'absence de réponse à ce sujet dans l'offre. Le conseiller veut connaître l'engagement de l'entreprise sur le nombre de compteurs remplacés, même si l'entreprise tient à optimiser ce nombre en fonction du rendement. Une longue réponse y fait suite, détaillant les conditions de test et d'étalonnage des compteurs, les logiciels permettant d'identifier les compteurs à renouveler selon de nombreuses contingences. Aucun engagement n'est pris et la négociation suit son cours. Le conseiller veut alors connaître le mode de calcul de l'annuité relative aux travaux concessifs. Le délégataire y répond par un taux d'intérêt précis, tenant compte de l'inflation possible dans les prochaines années. Le conseiller fait remarquer que ces nouvelles infrastructures pourraient être à l'origine d'une réduction des coûts d'exploitation et de renouvellement, ce à quoi l'entreprise objecte que la plus-value

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

en termes d'exploitation et de renouvellement relative aux nouvelles infrastructures a été prise en compte dans l'offre. Le coût d'exploitation ne varierait pas non plus selon la variante utilisée. Le renouvellement revient sur le devant des négociations, l'entreprise assurant une souplesse forte pour l'adaptation en cours de contrat du programme de renouvellement.

Le maire prend alors part à la réunion. Les experts de chaque partie confrontent leur détail du nombre d'heures annuelles nécessaires au service, puis le nombre d'heures choisi par ETP (Equivalent Temps Plein) dans les hypothèses de calcul. Les besoins supplémentaires, lorsque les investissements seront réalisés, sont aussi expliqués aux élus. Le besoin en personnel, en nombre d'ETP, lui est alternativement présenté comme un personnel présent en permanence ou un nombre moyen d'agents sur le terrain. Vient alors un point sur les éléments discutés en l'absence du maire, par le conseiller, et les souhaits de l'élu en termes de tarification sont exposés. Un retour est fait sur l'estimation de la consommation municipale : le maire la trouve élevée, et le délégataire insiste : la consommation actuelle serait encore plus forte, ce sera un gros effort que de réduire cette consommation. La société montre alors le tarif final, prenant en compte une part eau et une part taxes et redevances, en comparant ce prix avec celui de la régie. Le conseiller et le maire réagissent, en posant la question aux services techniques de savoir à combien s'élèvera la part collectivité. Le délégataire parle alors de la durée du contrat, forte en cas de travaux concessifs. Le maire veut aborder le sujet de la formule d'indexation du prix, ce qui devrait être traité à la fin de la négociation selon le délégataire. Enfin, l'entreprise dresse un bilan des points abordés : compteurs, renouvellement programmé ou non, tarification de la facturation à l'assainissement, travaux concessifs, et conclut sur une exhaustivité des sujets abordés. Le conseil vérifie que l'engagement sur le rendement correspond bien à l'offre. Finalement, le personnel en détachement fait l'objet d'explications du délégataire, ce qui conclut la réunion.

L'entreprise B est alors reçue, elle n'est plus représentée que par le seul négociateur. Après les excuses du maire pour le retard, les protagonistes débutent la réunion. Le maire précise qu'il n'a pas vu le dossier, et le conseiller commence à détailler les résultats de la réunion précédente. La question est posée au délégataire de savoir si les nouveaux investissements sont pris en compte dans leur offre, en termes de coût d'exploitation et de renouvellement, et la réponse est négative. Le conseiller passe sur les questions auxquelles le délégataire a bien répondu de manière complète par rapport à l'offre précédente, et passe aux analyses de la qualité de l'eau : la justification apportée au calcul des charges d'analyse est basée sur le logiciel de la société, et le conseiller explique que, pour lui, le nombre d'habitants qui semble être pris comme hypothèse est beaucoup trop élevé. Le délégataire y répond par "Vous connaissez bien notre entreprise

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

et vous savez bien que nous sommes en conformité avec la réglementation", et "Se limiter au seul réglementaire ne plaît pas à la presse et à la population". Le conseiller veut alors connaître l'hypothèse prise pour le calcul des charges de main d'œuvre, en nombre d'heures travaillées par ETP. Le délégataire lui suggère de prendre la valeur qui lui paraît la plus favorable. Le maire veut connaître l'estimation de l'entreprise pour les besoins de main d'œuvre pour gérer et exploiter le réseau, en dehors de toute question de détachement de personnel. Le délégataire fournit l'information, en détaillant le démarrage de l'exploitation. Le délégataire finit par une phrase signifiant que ce point reste négociable ("mais ça peut être ventilé autrement"). A ces ETP s'ajoutent les services clients et tous les renforts des structures supra locales (chimiste, ingénieur, électromécanicien, …). Pour ce qui est du nombre de factures par an, le délégataire explique que le conseiller devrait confirmer que ce que son entreprise a choisi est une bonne option. En ce qui concerne l'écoute des clients, le délégataire justifie son organisation, ne privilégiant plus une agence locale mais un déplacement des agents de l'entreprise chez l'usager sur rendez-vous par le fait que les temps ont changé. Le délégataire souligne les compétences locales qui seront mises à disposition, en termes d'encadrement, et de niveau de formation des employés. Le conseil aimerait connaître la manière dont le délégataire a évalué le nombre de fuites à réparer par an. Ce dernier saisit la balle au bond pour préciser que s'il est nécessaire d'en réparer quelques unes en plus, il le prendra en charge. Il conclut par "je crois que nous sommes allés assez loin dans le détail".

Le dossier de consultation ne montrait pas une consommation supplémentaire liée à de l'exportation d'eau. Sur la base d'une hypothèse de rendement, le délégataire accorde donc une remise sur la recette, à cause de l'augmentation d'assiette. Cette somme est considérée par le délégataire comme "de la marge", qu'il peut donc concéder à la collectivité. Il ajoute que si la collectivité modifie encore l'assiette, il sera possible de moduler le tarif. Le négociateur propose alors une redevance d'occupation du domaine public pour compenser la consommation municipale, ce qui crée des dissensions entre le conseil et l'entreprise. Le conseil pose ensuite une série de questions sur les hypothèses de calcul, notamment sur la manière dont l'entreprise a estimé le nombre d'ETP, à laquelle le délégataire refuse de répondre ("on a nos petits secrets"), et il ajoute qu'il est prêt à regarder des postes très précis, que ça ne lui pose pas de difficulté.

Le prix de la facture émise est différent de celui proposé par le concurrent, ce qui trouble les élus. Le négociateur explique encore que l'offre est négociable (offre à tiroirs) et qu'il cèdera peu à peu. La discussion se perd sur l'éventualité de la mise en place de compteurs verts, puis le point suivant du détachement des agents est abordé. Le délégataire montre la quantité de moyens déployés pour favoriser les agents en

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

détachement dans sa société, et insiste, en retour, sur la qualité des agents que la collectivité va lui détacher. La collectivité demande un nouveau chiffrage de certains travaux concessifs, et veut être sure que la base de l'offre est la situation actuelle du service, nouveaux investissements exclus. Le délégataire annonce un prix pour une prestation de renouvellement d'un pourcentage du linéaire de réseau par an, qui est trouvé trop faible par un élu. Le délégataire insiste enfin sur les moyens mobilisables en temps de crise. Le maire tient à revenir sur la facture 120 m^3, vraisemblablement pour comparer les prix avec ceux du concurrent. Ceci semble avoir été discerné par le négociateur, qui pose une question "indiscrète" : il veut savoir si son offre place son entreprise à un rang intéressant. Il ajoute qu'il croit que le maire a besoin de quelqu'un de compétent. Le maire évite alors de donner le rang de l'entreprise, son choix n'étant pas arrêté. Le délégataire propose de faire un contrat maintenant puis de faire des avenants lorsque ce sera nécessaire. Le négociateur essaye explicitement de savoir s'il est crédible ou non, menaçant de se retirer des négociations s'il n'est pas pertinent, et explique sa conception plus "agressive" des négociations postérieures, après la "mise de départ". Le maire le met alors en confiance : "Vous avez une pertinence complète sur ce service". Le négociateur explique alors que sa société joue de plus en plus la transparence, notamment en formant des comités de pilotage. Il finit par un bilan des amendements qu'il doit faire à son offre, concernant la qualité de l'eau et les problèmes d'approvisionnement, les travaux concessifs, et les évolutions de charges après mise en place des nouveaux investissements.

c) Troisième réunion

L'entreprise B est reçue cette fois en premier. Le négociateur, dans une discussion préalable, confie que la négociation peut aboutir rapidement, et que dans l'immense majorité des cas, les négociations sont jouées avant la procédure. Le négociateur serait là uniquement au cas où son concurrent fasse un faux pas. Le choix de la collectivité serait fait avant la procédure, en relation avec un délégataire. En revanche, toute négociation pourrait aussi, selon lui, se jouer à un mot près, et que toute décision est d'ordre psychologique avant d'être rationnelle (liée au prix). En effet, au bout de 3 ou 4 réunions, les concurrents ne présentent quasiment plus de différence, tant au niveau des prix que de la prestation, c'est alors l'affectif qui influe. Il montre ainsi qu'il ne désire pas être le "lièvre" qui pousse l'autre entreprise à réduire ses prix. Après l'ouverture des négociations, le maire juge le prix exagéré, ce qui mène à une discussion d'ordre plus "technique" sur les prestations clientèle fournies par l'entreprise. Aucune décision n'est prise à l'issue de cette réunion.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

L'entreprise A doit alors faire ses preuves : le maire commence par exprimer son sentiment sur le prix, qu'il trouve trop élevé. Peu de réponses concrètes sont alors apportées par le délégataire, et vient une phase de négociation simplement sur le prix, en passant par toutes les définitions possibles : prix au m^3, prix au m^3 pour 120 m^3, tarif avec et sans investissement. La discussion n'aboutit pas, et la collectivité aborde la question des bornes à incendie. Le délégataire présente alors une prestation complète sur ce point, et en profite pour mettre en avant les moyens en personnel mobilisés sur place, ainsi que les potentialités dues à la proximité d'un gros service qu'il gère. Une différence émerge par rapport au concurrent : l'argumentation est ici de plus en plus technique. Tout semble joué à ce stade, l'élu s'étant fait une idée sur les offres, mais rien n'est encore signé.

La négociation, dans cette réunion, semble dans une impasse, les positions de chacun étant arrêtées et chacun ne voulant pas en démordre : le maire semble juger les prix prohibitifs, et les délégataires ne veulent en aucun cas modifier leur offre, qu'ils étayent par des arguments techniques ou qu'ils enrobent de légitimité au travers d'une discussion interpersonnelle de l'ordre de l'affectif. Une information capitale est fournie aux entreprises, relativement à la consommation de la collectivité, qui est revue largement à la baisse. L'offre suivante des candidats adaptera simplement ce point, augmentant le tarif.

d) Les deux dernières réunions

Les deux dernières réunions ont été effectuées d'abord avec l'entreprise A, puis avec l'entreprise B. Au cours de l'analyse des offres, l'élu s'entoure de nouvelles compétences (comptable) afin de mieux prévoir son estimation de la régie. La question du regroupement avec un syndicat voisin est aussi soulevée. En effet, ses moyens en personnel lui semblent démesurés, et l'élu souhaite savoir si les moyens de la régie peuvent être mutualisés d'une autre manière. Le poids des élections à venir se fait sentir, le prix ne devant pas augmenter d'ici là. L'objectif, ouvertement expliqué par l'élu, était de réduire le prix par rapport à la situation actuelle. L'entreprise A propose donc, dans son offre, une estimation de la part de la collectivité, qui ne correspond pas au point de vue de la collectivité et de son conseiller : les besoins d'amortissement ne sont pas couverts. La collectivité fournira, pour la négociation suivante, une estimation de ses tarifs. Ainsi, les prestations à la charge de chacun des futurs exploitants sont aussi mieux définies. L'exploitant propose aussi une modulation du tarif en fonction de la mise en place des nouvelles infrastructures, ce qui est bien perçu par l'élu et qui est validé. Les décisions sont prises relativement aux options concessives, la collectivité assurant une partie des investissements et l'entreprise le reste. La collectivité dispose d'un autofinancement, elle définit aussi entre les deux négociations quelle sera son utilisation. Les postes du CEP

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

sont discutés un par un (notamment le personnel et la reprise du personnel de la régie), afin de donner à l'entreprise des pistes de modification de ses coûts permettant de réduire le prix global de la prestation. L'objectif étant clair, la réunion de négociation suivante avec l'entreprise portera principalement sur la réduction du prix et sur la forme d'évolution du tarif. Elle débouchera sur une offre très satisfaisante pour la collectivité.

L'entreprise B a peu de choses à proposer pour la quatrième négociation, qui sera très courte. En effet, l'élu doit définir sa référence de prix global en régie ainsi que la part collectivité associée. Une discussion point par point sur le CEP, notamment sur le personnel et ses conditions de reprise permet à la collectivité de montrer à l'opérateur les moyens de réduire son offre. Cette dernière phase est, comme pour l'entreprise A, basée sur les tarifs, et demeure très concurrentielle. L'exploitant souhaite toujours connaître sa position dans le classement subjectif de l'élu. De nouvelles offres émergent, avec des efforts importants de la part de l'entreprise, ce qui reste insuffisant. La dernière réunion porte exclusivement sur le prix du service.

A l'issue de la dernière offre, le maire tient à prendre une décision sur la poursuite en régie. La collectivité choisira cette solution, car des sensibilités locales de tout bord politique se sont exprimées en faveur de la maîtrise complète du service par la collectivité. La régie sera donc consolidée et renforcée (peut-être dans la perspective d'un regroupement avec des collectivités voisines), pour un prix supérieur à celui proposé par l'entreprise, mais qui restera plus stable et plus adaptable, et surtout mieux perçu et accepté par la population. L'élu a en effet décidé de jouer la transparence avec ses administrés en organisant des réunions publiques d'information, cette question de l'eau préoccupant de nombreuses personnes.

1.5.3. Conclusion du cas 5

Les négociations ont semblé d'abord se porter sur des points très techniques, pour se focaliser par la suite sur le prix et les aspects financiers, une fois la prestation définie.

Cette négociation a la particularité d'aboutir à la comparaison entre la régie et la délégation. La comparaison avec la régie reste difficile, car l'estimation du prix de la régie n'est pas un engagement à exploiter à ce prix. La concurrence n'a pas vraiment lieu entre les opérateurs, mais entre les opérateurs et la régie future, réorganisée. Une partie des arguments développés tient à promouvoir la délégation. Les arguments techniques des délégataires ont pour but d'impressionner l'élu et de faire ressortir une compétence forte issue du savoir faire d'un groupe national. La technique détourne parfois la discussion (exemple du "Cos Φ") et évite des justifications. La délégation est aussi mise en avant en tant qu'un engagement à exploiter selon les règles de l'art, en faisant remarquer de manière récurrente que s'il est nécessaire d'intervenir de manière plus complète, ce sera

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

fait sans changement de prix. Le rôle de l'opinion publique est aussi particulièrement mis en avant dans ce cas. Finalement, le choix final de la régie a été fait effectivement sur des critères proches des préoccupations des usagers, et moins sur le critère du prix (bien que sur le long terme, la délégation ait semblé plus chère). La croissance négociée du tarif a aussi montré des besoins politiques de limiter l'augmentation du prix pendant un certain temps après les négociations. L'élu, disposant de temps et d'alternatives, n'hésite pas à bloquer les négociations (réunions 3 et 4) en rendant son point de rupture plus fort (augmentation de la part collectivité estimée).

Les offres initiales des exploitants restent largement négociables d'après leurs dires, et la négociation a montré comment le coût n'est pas nécessairement une justification du prix, mais la présentation d'un calcul conventionnel : le personnel est estimé à partir des besoins de reprise du personnel de la régie, puis est évalué en tant qu'emplois affectés en permanence sur le service, puis en tant que nombre moyen d'employés agissant annuellement sur le service. Les offres ont tout de même été modifiées, dans les premières réunions, sur la base des marges de manœuvre mises en avant par le conseiller.

Enfin, de nombreuses techniques de négociation sont visibles au fil du récit de cette négociation.

1.6. Conclusion partielle

Les collectivités mettent ainsi en place des stratégies permettant d'améliorer les offres. Celles-ci sont adaptables, et les positions initiales restent à négocier.

Le cas 1 a montré un exemple de négociation en l'absence de concurrence, et des leviers développés afin d'obtenir de meilleures conditions de prix.

Dans le deuxième service observé, la collectivité bénéficie d'une situation très concurrentielle. On peut remarquer une forte influence de l'histoire de l'exploitation sur la décision finale.

Le cas 3 a disposé d'une intensité faible de la concurrence, malgré la présence de deux exploitants. Les prix ont peu évolué au cours de cette négociation, c'est ici aussi la prestation et la qualité de la coordination entre les deux signataires qui augmentent au fur et à mesure des négociations.

Le cas 4 bénéficie de conditions de concurrence similaires, mais l'implication réduite de l'élu dans les discussions, principalement lancées par le conseiller, et le faible enjeu que le service d'eau représente ont mené à une négociation ressemblant fortement à une résolution de problème (pas de conflit), mis à part quelques points contractuels.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Enfin, la collectivité du cas 5 se situe dans la position la plus favorable face aux exploitants, car l'élu et ses services techniques disposaient d'une très bonne connaissance du service ; ils ont bien cerné les objectifs de la négociation et disposaient d'une alternative très crédible, à savoir la poursuite de l'exploitation en régie. Ce service d'une taille suffisante pour attirer la concurrence a vraisemblablement fait l'objet d'une offre très commerciale de l'entreprise A, souhaitant obtenir la gestion du service (ce qui est difficilement réversible). L'élu a pu obtenir ce qu'il souhaitait de la part des exploitants, même si sa décision finale, orientée par la sensibilité globale de ses administrés, n'a pas été de déléguer le service.

Il s'agit maintenant de dégager les éléments fondamentaux de ces négociations, au travers de l'analyse ci-dessous.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

2. Analyse

Les terrains que nous avons suivis ont montré une grande richesse des argumentaires développés, et des mécanismes très variés dépendant très largement des alternatives dont disposait la collectivité. Nous allons donc voir quel impact ont eu les présentations des coûts, puis comment la concurrence a été mobilisée dans ces observations. La dernière partie sera l'occasion de nous intéresser aux éléments liés à la négociation, en dégageant les stratégies mises au point par les collectivités, qui répondent à un diagnostic du contexte, l'importance des enjeux, l'impact de la confiance, l'équilibre entre le conflit et la coopération et finalement les implications du mandat reliant l'élu à ses administrés.

2.1.1. L' impact des coûts

Les coûts semblent avoir des usages différents, selon les contextes.

Si la collectivité juge que les références de l'entreprise et son offre ne permettent pas d'obtenir de garanties quant au bon déroulement du contrat jusqu'à son échéance, les coûts serviront à **montrer que l'opérateur a prévu d'exploiter le service avec des moyens suffisants**, même si le prix reste faible (entrant, cas 2). Si, en revanche, les exploitants sont considérés comme suffisamment forts pour assumer quelques pertes ponctuellement, le coût aura pour fonction de **montrer** à la collectivité **les marges de manœuvres disponibles pour la négociation**, et servira de justificatif du prix (ou de ses variations) pour l'exploitant.

L'utilisation des coûts au sein de la négociation est-elle pour autant sans appel ? De fait, dans certains contextes, la mobilisation du coût permet de réduire les prix, alors que d'autres situations ne permettent pas cette réduction.

Dans le cas 1, les coûts restent justifiés par la situation passée. L'offre est ferme et définitive dès la première réunion, sur la base des coûts historiques. L'explication initiale sur les rendements et sur l'exploitation passée essaye de montrer la vérité des coûts qui s'y ramènent, et du déficit associé. La stratégie du côté de la collectivité étant de présenter des solutions constructives "gagnant - gagnant", la discussion des coûts présentés a donc été réduite. Dans ce cas, les modifications contractuelles n'ont pas abouti à des contreparties financières puisque l'offre initiale était basée sur un contrat déjà amendé. La remise des compteurs gratuite en fin de contrat a été accordée, son coût n'est donc pas comptabilisé. Le calcul de coût n'est en fait pas remis en cause par la collectivité. Seule sa ventilation sur les usagers prévisionnels a permis une baisse de prix. Les prévisions d'assiette de facturation ont en effet changé depuis l'élaboration du dossier de consultation. Les cas 3 et 4 se placent dans une situation intermédiaire, où la

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

concurrence existe mais n'est pas très vive. Les coûts restent au centre des débats, et permettent les évolutions des offres sur la base des modifications de prestation.

Dans la position beaucoup plus concurrentielle du cas 2, l'argumentaire du sortant, basé partiellement sur les coûts relativement à la situation passée, n'a pas fonctionné : il semble que cette justification ne soit pas convaincante dans la mesure où un autre exploitant répond au même contrat avec des coûts présentés nettement plus faibles. Dans ce cas précis, le sortant a justifié une offre ferme sur la base de ses coûts, sans pour autant expliciter vraiment les conventions de calcul en allant dans le détail du compte d'exploitation prévisionnel. L'exploitant a dû revoir ses prix par la suite, décrédibilisant ainsi son argumentaire initial. La présentation des coûts de personnel de l'opérateur entrant a bien montré, dans ce cas, que leur calcul reste sujet à différentes conventions : ce dernier, contrairement au sortant, a estimé que l'encadrement était déjà payé par d'autres contrats et qu'il pouvait donc encadrer le personnel local sur le temps restant. Ici, la présentation des coûts a permis à la collectivité de s'assurer de la prévision correcte des quantités de prestation. Le cas 5 présente une situation analogue, où l'exploitant de l'assainissement tient à obtenir la délégation et où l'entrant cherche à limiter le risque qu'il encourt sur la prévision des coûts. Ainsi, les 3 premières réunions restent axées sur les coûts (et sur la ventilation des charges sur l'assiette, modifiant dans une large mesure les offres après la 3ème réunion), ce qui engendre une certaine stabilité des offres. Mais les deux dernières réunions permettent de voir que ceux-ci constituent des "points de rupture" qu'il est possible de contourner, au travers, dans ce cas, de la pression de la gestion en régie.

La présentation des coûts s'avère très modulable, en fonction des objectifs recherchés par l'exploitant. Au cours du suivi du quatrième terrain, nous avons vu que les modifications de chiffrage demandées par la collectivité à l'entrant n'ont pas modifié les prix. La mise en évidence des erreurs de calcul présentées dans les premières offres du cas 3, ainsi que les objections du conseiller relativement aux hypothèses de calcul du CEP n'ont pas permis de modifier largement le prix du service. Ainsi, le coût semble avoir un impact, mais il sert principalement de justification pour un raisonnement marginal suite à l'augmentation ou à la diminution de la prestation confiée à l'exploitant. Pour faire baisser le prix, dans le cas 5, l'élu et le conseiller ont mis en évidence les marges de manœuvre sur la base desquelles les concurrents pouvaient faire évoluer leur offre sans perdre de crédibilité, et c'est la force de la menace de l'alternative (continuer l'exploitation en régie), chiffrée, qui a fait en sorte que ces marges de manœuvre soient utilisées. Dans ce cas, ce sont les coûts de main d'œuvre qui ont été modifiés : l'estimation, d'abord basée sur le personnel à reprendre par le délégataire, a fini par refléter mieux les besoins du service.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Les argumentaires sur le coût peuvent de plus être biaisés. L'explication très technique de l'entreprise A sur les consommations électriques, en deuxième réunion de négociation pour le cas 5 montre que le niveau de détail peut être très poussé, mais qu'une trop grande précision de ces estimations réduit la lisibilité sur les coûts. Par exemple, dans le cas 3, la justification du niveau des frais d'accès au service est notamment basée sur leur coût, prenant en compte les frais d'ouverture et de fermeture d'identité sur les logiciels de gestion, le déplacement d'un agent de l'exploitant à chaque fermeture de compte, pour la relève et pour la fermeture du branchement précédent. A chaque nouvel abonné, il serait nécessaire de procéder à des démarches similaires. En réalité, les branchements ne sont fermés que lorsqu'aucun abonné n'est desservi pendant une longue durée, et très souvent une seule relève est nécessaire. La présence d'un expert du domaine permet, sinon d'éviter ce type d'argumentaire, de recentrer les débats.

La collectivité peut utiliser les coûts pour réduire le prix. En effet, la dégradation du cahier des charges fait en sorte de réduire les prestations à la charge de l'exploitant, qui n'a pas d'autre choix que d'impacter ces modifications sur le prix. Mais cette stratégie étant prévisible, les exploitants ne répondent pas tous sur la base du cahier des charges de la collectivité (cas 1, cas 3). Dans la même mesure, la ventilation des charges sur l'ensemble des abonnés au travers du tarif peut permettre, grâce à une augmentation de l'assiette prévisionnelle, de réduire les prix (cas 1, cas 3, cas 5 - réunion 2).

Ainsi, **selon le contexte et le rapport de force, les coûts peuvent être un argument plus ou moins effectif.** Le maintien de la "cohérence de l'offre" au cours des négociations en adaptant la présentation des coûts du service à partir de l'offre initiale est une manière de conserver ou d'augmenter la confiance de la collectivité envers l'exploitant. Cette justification peut en revanche ne plus être mobilisée dès lors que l'enjeu que représente le service pour l'exploitant et les alternatives de la collectivités deviennent suffisamment forts, la présentation des coûts servant alors à garantir l'engagement de l'exploitant sur le prix sur la durée du contrat (même en cas de renégociation à mi-contrat).

2.1.2. La place de la concurrence

Le rapport de forces est clairement modifié par la présence d'un concurrent. Nous allons d'abord expliquer pourquoi la concurrence n'est pas toujours reliée au nombre d'offres, puis quelles sont ses implications sur les positionnements initiaux.

a) La concurrence entre les entreprises

La concurrence observée n'était pas toujours corrélée au nombre d'offres. Dans le cas 2, on a pu voir que le sortant était obligé de revoir ses conditions de prix largement à la baisse, face à un entrant agressif et qui prouve qu'il est digne de confiance. Le sortant

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

s'est presque aligné sur l'entrant dans ce cas. Les cas 3, 4 et 5 sont similaires en termes de nombre d'offres. Pourtant, la négociation n'a abouti à aucun changement de prix dans le cas 4, elle a simplement permis la coordination entre la collectivité et le délégataire. Dans le cas 3, la concurrence a pu contribuer, dans une faible mesure, à mettre le fermier sortant sous pression. Pour ces deux derniers terrains, l'exploitant entrant, qui a très peu modifié ses offres, a manqué de souplesse, ce qui semble caractériser les offres dites "de couverture". Le cas 5 bénéficie de conditions spéciales : la crédibilité d'une poursuite de la régie fait en sorte que les entreprises intéressées par le service réduisent leur prix quasiment au niveau de l'objectif de la collectivité. La concurrence n'agit pas uniformément sur les services d'eau potable : en effet, le processus de négociation fait intervenir des faiblesses, des forces, des enjeux et des alternatives qui peuvent être exploités par la collectivité ou par les candidats. Dans un seul cas (cas 1), une unique offre était remise. Le conseiller a tout de même réussi à réduire le prix dans ce cas, en utilisant à la fois des formules "gagnant-gagnant" (intéressement au rendement, croissance progressive du prix) et en réduisant la prestation à la charge du délégataire à partir d'un haut niveau d'engagement.

La concurrence ne semble pas toujours jouer sur les prix. En effet, même si l'exploitant sortant du cas 2 avait réduit son prix en-dessous de celui de l'entrant, il n'est pas certain qu'il ait été sélectionné par l'entreprise. En effet, il a déjà perdu la confiance de la collectivité, ce qui s'amplifie en ne gardant pas une cohérence entre les deux négociations, et en proposant une offre très faible relativement à son offre initiale. La structure de sa négociation ressemblait fortement à celle du cas 1, plusieurs blocages ayant eu lieu à son initiative. Ainsi, cet exploitant avait certainement misé sur l'absence de concurrence, ne connaissant pas son niveau puisque la visite du service n'avait pas été faite. Le positionnement initial de l'entrant dans le cas 3, très peu modifié par la suite, correspond vraisemblablement à une borne au prix du sortant ; avec ce positionnement, l'entreprise prend peu de risques et s'assure de limiter la marge du concurrent. **Les positionnements initiaux dépendent donc de la perception de la concurrence par les opérateurs, et ces positionnements peuvent varier dans une large mesure**.

La concurrence joue ainsi un rôle dans la fixation du prix, mais ce n'est vraisemblablement pas le nombre de candidats qui influe sur celui-ci : ce serait plus l'enjeu que représente le service, couplé à la probabilité de le perdre (ou de ne pas le gagner). La concurrence fait partie des menaces, crédibles ou non, dont la collectivité dispose afin de faire pression sur les candidats dans un processus de négociation complexe. C'est donc dans une logique de monopole bilatéral impliquant une négociation, où le pouvoir de négociation des parties prenantes est lié à leurs alternatives et aux enjeux que se forment les prix de l'eau.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

b) Les références de comparaison

Dans le cas 1, la référence à l'histoire du contrat (CRF) constitue le fondement du prix. En effet, l'exploitant historique (et unique offreur) a souffert d'une croissance forte du prix de la ressource importée. Dans le cas 2, le sortant a utilisé la même approche : la justification de son offre était principalement que son prix, si la prestation n'avait pas évolué dans le cahier des charges, aurait été inférieur au passé. Le cas 5 est le plus éclairant à ce sujet, puisque les offres sont comparées à la situation en régie. Le point de comparaison est très important. En effet, l'exploitant le mieux placé ira jusqu'à évaluer la part collectivité pour la 4ème réunion, afin de justifier son offre face au prix de la régie. Devant la nouvelle estimation fournie par la collectivité, il n'a pas d'autre choix que de réduire la part délégataire jusqu'à ce que la somme des deux parts soit inférieure au prix de la régie. Au cours de ces négociations, les opérateurs vont essayer de montrer implicitement quels avantages a la délégation sur la régie : la modélisation du réseau constitue un appui pour la collectivité, elle bénéficiera de la cellule de gestion de crise de l'exploitant, elle pourra disposer de matériel de détection de fuites, ou avoir à sa disposition un expert pour les négociations externes (vente d'eau), les démarches administratives, l'envoi de notes d'information aux usagers ou des problèmes juridiques.

Dans le cas 2, le sortant qui se suppose manifestement en position de force justifie le niveau de son prix par le niveau des services voisins. Les tarifs nationaux moyens sont cités pour évaluer la hauteur du prix. En revanche, l'élu avait aussi eu des contacts avec les services exploités par le même délégataire, et ses doutes sur la qualité de sa prestation ont été confirmés. L'entrant, lui, utilise les services dont il a déjà la charge pour donner confiance à l'élu.

La mise en place de frais d'accès au service a par exemple été généralement justifiée par une "tendance" ou encore par une comparaison à d'autres services publics (cas 1, cas 3 sortant). Dans le cas 5, les frais associés à chaque facture, payés par le service de l'assainissement, sont justifiés par un accord régional. De même, certaines offres (cas 3, sortant) justifient les taux d'impayés par une moyenne régionale alors que c'est la situation locale du service qui est en jeu.

2.1.3. Les éléments liés à la négociation

Des arguments commerciaux ont été développés au cours de ces 5 négociations. Dans le cas 3, l'exploitant sortant a montré que la mise en place de certaines infrastructures constituaient des bonus accordés à la collectivité. La même négociation a aussi montré que les frais généraux constituaient parfois une marge de manœuvre commerciale pour les délégataires. D'autres (cas 2, sortant) considèrent la formule d'indexation comme un ajustement commercial. La forte baisse du cas 1 montre bien que, lorsqu'il existe des

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

alternatives, les exploitants peuvent réduire leur prix sans pour autant modifier grandement leur prestation.

a) Les stratégies mises en place par les collectivités

Dans le cas 1, la collectivité avait conscience de sa position de faiblesse à l'entrée de la négociation, à la fois du fait du fort déficit de l'exploitation passée et du manque de concurrence. L'exploitation en régie n'était pas une solution acceptable au vu de la taille du service. Ainsi, la stratégie était clairement définie avant la négociation entre le conseiller et l'élu responsable du service. Le positionnement initial élevé en termes de prestations a été bien défini *ex ante*, l'élu étant chargé de trancher entre 2 positions. Des amendements au contrat devaient être valorisés, ce qui a été le cas pour certains d'entre eux. Enfin, le dernier levier identifié consistait en des arrangements gagnant-gagnant. Cette stratégie, alliée à un déroulement bien prévu (souplesse au début, pour terminer par plus d'exigence) a fait en sorte de réduire le prix de 10% (en début de contrat).

Le cas 2 avait aussi basé sa prestation sur un contrat très complet, ne sachant pas si l'entrant allait proposer une offre ou non. L'élu de cette collectivité avait prévu des alternatives supplémentaires pour pallier l'éventuel manque de concurrence. L'ouverture au sortant a fait en sorte qu'il puisse tenter de convaincre l'élu sans se heurter à trop de réticence au changement. La collectivité avait prévu d'amender le contrat fortement si le besoin s'en faisait sentir, ce qui n'a pas été nécessaire.

Le cas 3 a été préparé au travers d'une estimation des coûts et d'un diagnostic du patrimoine. Le conseiller était ainsi à même d'évaluer correctement les propositions des opérateurs. La stratégie définie conjointement par l'élu et le conseiller consistait à garder la concurrence en course quelles que soient ses offres, et les objectifs étaient très bien définis par l'élu. Le problème rencontré par cet élu est que l'entrant n'a pas suivi le jeu concurrentiel, l'enjeu étant trop faible pour lui. Malgré une très forte implication de l'élu, le prix a très faiblement réduit, mais le niveau de prestation est resté élevé. L'opérateur conserve l'exploitation d'un service dans lequel est implanté un de ses centres locaux. L'élu s'est ici donné du temps pour négocier, il ne s'est pas arrêté avant d'atteindre ses objectifs.

Dans le cas 4, l'analyse des offres a débouché sur une série de questions amenant des précisions de la part de l'exploitant. L'élu ne voulait pas d'un prix en augmentation forte par rapport à l'histoire, et le conseiller était chargé de la comparaison des coûts de chacune des offres, ainsi que de l'explicitation des enjeux liés à chacune des clauses. Le résultat montre que les offres n'ont pas évolué au cours de la négociation. L'élu n'a pas paru être pressé par le temps, mais il pouvait difficilement réunir une autre fois les candidats sans proroger le contrat antérieur.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

La stratégie du cas 5 est poussée par les enjeux locaux. Il était de mise de comparer les différentes solutions de délégation à la solution de la restructuration de la régie, le conseiller étant chargé de l'estimation des coûts de la régie suite à un diagnostic, puis la négociation devait être menée quasiment intégralement par l'élu. Le positionnement des acteurs était là aussi bien défini. Le résultat (continuation de la régie) prend en compte la liberté d'évoluer vers l'intercommunalité ainsi que les attentes des usagers.

Dans tous les cas (sauf le cas 5), la pression du temps s'est fait sentir au moment de la fin des négociations : il était primordial que le contrat soit signé avant l'échéance du contrat antérieur.

b) La force de l'élu et les enjeux

L'élu, dans le premier cas, reste très impliqué dans la gestion au jour le jour de son service d'eau. Cet élu disposait aussi de l'expérience d'une négociation similaire, ce qui l'a aidé à concevoir une stratégie avec le conseiller. De même, les élus des cas 2 et 3 ont su rester très fermes et connaissaient très bien leur service. La préparation de la négociation n°2, prévoyant des alternatives autres que la concu rrence évitait de se retrouver seul à seul avec l'exploitant sortant. La définition de stratégies, notamment pour le cas 1, a permis une baisse forte du prix.

Mais l'acceptabilité par les opérateurs des demandes des élus en négociation passe aussi par des enjeux forts. Dans les cas 2 et 5, mais aussi 1 et 3 dans une moindre mesure, l'enjeu pour l'entreprise choisie à l'issue de la procédure était important : il s'agissait respectivement de l'entrée sur un nouveau marché et de l'équilibre financier d'un centre local.

Dans le premier cas, il était très important pour l'élu de limiter l'augmentation du prix, car la facture était déjà très élevée. Dans le troisième, l'élu tenait à uniformiser les prix sur un territoire un peu plus large que le syndicat, ce qui a impliqué des rabais commerciaux. Dans le cas 5, enfin, l'élu était soumis à des pressions locales de l'opposition et de ses propres électeurs, ne voulant pas "privatiser l'eau" (selon leurs termes) pour diverses raisons. Ainsi, si délégation il y avait, il fallait pouvoir l'expliquer très clairement aux abonnés, et en tirer une baisse du prix conséquente et un confort d'exploitation très élevé. Ainsi, les enjeux locaux ont aussi fait en sorte que l'élu se sente plus concerné par le service et exerce une pression accrue pour maîtriser son prix.

c) La confiance

La notion de confiance reste généralement absente des négociations avec les sortants : en effet, celle-ci est acquise et issue de l'exploitation antérieure. Ainsi, dans le cas 1, aucun des arguments n'avait vraisemblablement pour objectif d'amener à une confiance

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

accrue. Dans ce cas comme pour le troisième et le quatrième cas, les offres initiales ne correspondaient d'ailleurs pas au cahier des charges fourni par la collectivité. L'entrant du 4ème cas a perdu la confiance du maire de ce fait et à cause de références d'exploitation insatisfaisantes dans la région. Le sortant du cas 2 a perdu la confiance de la collectivité au travers d'offres successives qui n'étaient pas en accord avec les arguments mobilisés pendant la négociation, et les modifications ont été difficilement justifiables. D'autre part, cet exploitant avait déjà entamé le capital confiance de l'élu au cours de l'exploitation antérieure, mais aussi en effectuant une prestation de qualité moyenne dans les collectivités voisines. **La réputation des entreprises joue ainsi fortement sur leur sélection** : le cas 5 montre comment l'entreprise B a tenté de faire progresser la confiance de l'élu au travers de cette réputation (réunion 2).

Les entrants veulent en revanche garantir cette confiance. Dans le cas 5, l'entrant explique clairement au début des négociations qu'il ne sert à rien de négocier si la collectivité n'a pas confiance en lui, et insiste plusieurs fois sur la souplesse que laisse la négociation. L'entrant du cas 2 mobilise lui les coûts pour l'établissement de la confiance et garantir la bonne exécution du contrat. En effet, si un exploitant peut justifier par le calcul les modifications relativement à son offre initiale, sa crédibilité semble progresser. A l'inverse, l'exploitant sortant du cas 2 n'a pas regagné la confiance de la collectivité en expliquant la construction de son Compte d'Exploitation Prévisionnel. **La cohérence des offres au fil de la négociation** a trait à la présentation du coût.

La confiance sert à la garantie d'une bonne exploitation, sans souci majeur de l'élu à ce sujet. Ainsi, dans le cas 5, les exploitants voudront montrer que leur prestation ne s'arrête pas à ce qui est strictement contractuel, mais que s'il est nécessaire de faire un petit effort supplémentaire, ce sera fait sans aucune modification du contrat. Ainsi, l'élu est rassuré sur les problèmes liés à une prévision imparfaite des nécessités du service.

d) Le conflit et la coopération

La négociation pour les services d'eau semble très majoritairement coopérative. Il ne semble pas qu'il y ait de place pour un conflit ouvert, il s'agit plus de construire une relation bénéfique aux deux parties. Pourtant, l'équilibre de ces deux dimensions ne doit pas être négligé.

La coopération passe souvent par l'exposition dès l'entrée en négociation des objectifs poursuivis par chacun des acteurs (cas 1, cas 2 entrant). L'exposition d'intérêts communs (comme une implantation locale forte dans le cas 2) fait en sorte que la relation devienne plus coopérative. La coopération s'appuie sur des propositions "gagnant-gagnant", comme la tarification incitative à l'atteinte d'un bon rendement du cas 1 ou la proposition d'un engagement supérieur sur le rendement dans le cas 4, si la collectivité met en place

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

les compteurs de sectorisation. La négociation semble plus intégrative dès lors que les 2 parties en présence construisent un projet sur la base de propositions constructives (l'exploitant entrant du cas 2 fait de nombreuses propositions, par exemple). Ainsi, dans le cas 3, c'est l'exploitant sortant qui a le plus répondu aux attentes de la collectivité, et qui a fait le plus de propositions de modifications de l'offre, l'entrant faisant vraisemblablement peu d'efforts d'ajustement. C'est donc au sortant que la confiance de l'élu a été donnée. De même, les exploitants potentiel du service 5 restent très ouverts aux attentes de la collectivité (par exemple, les 2 types de renouvellement forment des vases communicants) et restent très souples. En effet, devant la force de l'alternative de la collectivité, seule une attitude coopérative peut permettre d'aboutir à un accord. Le négociateur de l'entreprise B explique d'ailleurs à plusieurs reprises que son offre est largement modulable.

Le conflit est visible lors de phases de blocages, typiquement, ou lorsque des ultimatums ou des menaces sont utilisés. En l'absence d'alternative, il reste très difficile pour la partie d'avoir un comportement distributif. Dans le cas 1, en l'absence d'alternatives, seul l'exploitant peut se permettre de prendre des positions fermes et non-négociables, sur de nombreux points. Cette stratégie de négociation dépend aussi du comportement des élus. L'élu responsable du service n° 3 a fermement expos é son jugement sur l'offre du sortant, ne lui laissant pas d'autre choix que de la mettre à jour. C'est l'élu du service 5 qui a pu bloquer le mieux les négociations. En effet, l'absence d'échéance et sa position de force (alternatives) lui permettent de ne pas prendre de décision, en laissant la situation en plan. Ce blocage fera en sorte que les opérateurs, pour qui la participation à des négociations n'est pas sans coût, modifient leurs offres rapidement pour répondre aux attentes exactes de l'élu.

Dans le cas 4, la négociation a ressemblé à la préparation d'un projet entre deux parties ayant les mêmes intérêts. En effet, le conflit était absent de cette négociation, l'exploitant et la collectivité se mettant d'accord très facilement sur l'une ou l'autre des versions du cahier des charges. Ainsi, la collaboration entre la collectivité et l'entreprise est préparée. Seuls quelques points semblent cruciaux pour l'entreprise, comme les délais de reversement aux tiers des sommes leur revenant. L'absence de conflit a ici mené clairement à une stagnation des offres.

La négociation ne peut évoluer favorablement que si les deux composantes de la négociation sont mobilisées par le négociateur. Le cas 4 montre une absence de conflit, qui débouche sur la stagnation des offres.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

e) La relation de mandat

Nous avons vu au cours de ces négociations que la relation de mandat entre les usagers et la collectivité était au centre des préoccupations des deux parties prenantes. En effet, le cas 5 montre que le choix de l'élu a été fait sur la base des volontés de ses administrés, qu'il a informés au terme de la procédure. L'élu a aussi communiqué sur ce sujet en cours de procédure, dans le journal édité par la mairie. Cette nécessité de justification du choix a sans doute, en supplément des alternatives dont il disposait, permis à l'élu de ne pas accepter d'offre tant qu'elle ne favorisait pas clairement ses usagers. L'implication de l'élu du cas 4 aurait aussi certainement été plus importante si des demandes avaient été clairement exprimées par la population ; dans cette mesure, il aurait été incité à rendre la négociation un peu plus conflictuelle

Toujours dans le cas 5, l'estimation du prix a été faite de manière à ce que la mise en place de nouvelles infrastructures en cours de contrat impliquent une hausse brutale du prix, qui reste justifiable techniquement, mais qui aurait pu être lissée autrement sur la durée du contrat. La date de mise en place des infrastructures devait en outre être adaptée. L'élu du cas 1 est dans une situation similaire : la baisse du prix observée en cours de négociation (la limitation de la hausse par rapport à l'histoire) sera compensée, au cours de la vie du contrat, par une amélioration du rendement (il existe une tarification incitative à un meilleur rendement sur ce réseau). Ainsi, l'élu préfère une tarification croissante à un tarif constant plus élevé. De même, pour satisfaire les objectifs des managers des sociétés, une certaine croissance doit souvent être conservée. Ainsi, cet échange gagnant-gagnant entre l'élu et le négociateur de l'opérateur peut permettre de présenter un prix plus faible à l'issue de la négociation. Dans le cas 3, l'équilibre réalisé entre les deux services d'eau et d'assainissement peut aussi correspondre à un souci de ne pas inquiéter les usagers par deux tarifications différentes de l'assainissement sur le territoire du service d'eau.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

3. Conclusion

La notion de coût semble au cœur de l'estimation du "juste prix". Pourtant, encore une fois, la preuve est faite que ces justifications peuvent être très flexibles si l'enjeu est suffisamment fort. Même le caractère local du service et la nécessité d'adapter les offres aux spécificités sont parfois niés au travers de justifications ayant trait à des prix nationaux ou à des moyennes régionales. Il est possible de transiger sur ces coûts, ils ne sont qu'une présentation. Les enjeux deviennent plus prégnants dès lors qu'un concurrent intervient. **C'est effectivement au travers de la négociation que s'articulent les dimensions du coût et de la concurrence**, et leur influence est variable sur l'ensemble des services.

La présentation des coûts liée à l'offre initiale autorise un raisonnement basé sur les coûts marginaux des modifications de prestation, en conservant une cohérence des offres et donc la confiance de la collectivité. Le positionnement initial des entreprises est contraint par l'anticipation des offres de la concurrence, l'histoire du contrat et l'argumentaire qu'il est possible de développer en cours de négociation (par exemple, le déficit passé).

Un contexte de concurrence et de confiance semble amener à une forte baisse des offres en négociation. Ce contexte semble aussi favorisé, si ce n'est par un mécontentement de l'élu vis-à-vis du sortant, par l'ouverture de l'élu au changement de délégataire. La présence d'une limite temporelle (ultimatum) peut vraisemblablement peser, mais nous n'avons pas observé d'urgence particulière dans nos cas d'étude : elle ne se fait sentir que si les objectifs (lorsqu'ils sont explicités) ne sont pas atteints à temps. L'implication de l'élu donne une possibilité supplémentaire de réduire le prix ; en effet, son autorité ou sa représentativité reste importante. En effet, son pouvoir de négociation ne s'arrête pas à des justifications de coût lié à un contrat, mais il prend en compte des éléments psychologiques, la négociation étant un jeu de perception. Les alternatives dont dispose la collectivité doivent être valorisées pour accroître son pouvoir de négociation. La négociation est un jeu de confiance, et la mobilisation continuelle des coûts au cours des négociations est une stratégie de présentation des offres permettant de générer cette confiance au travers d'une cohérence. Sur plusieurs exemples, nous avons aussi pu voir quel est l'impact de la prise en compte des abonnés : il faut que les abonnés voient que le service est bien géré par leur représentant.

Ainsi, il est difficile de parler d'un "juste prix" si celui-ci se réfère à des déterminants objectifs, précis et uniformes sur le territoire. En revanche, l'observation de la décision initiale du prix de l'eau et de la prestation associée nous permet d'affirmer que cette notion de "juste prix" peut se ramener à la notion de "juste processus", prenant en compte

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

à la fois les coûts, les alternatives de la collectivité et l'implication des différents acteurs, étroitement reliée aux enjeux qui leur sont propres.

A l'issue de ces observations de terrain, il devient plus évident que **les déterminants techniques du prix de l'eau en délégation ont un impact variable selon le contexte et le rapport de pouvoir entre les différents acteurs des services d'eau**. Limiter l'analyse à l'impact de la concurrence ne permet pas non plus d'expliquer le prix. **Les déterminants du prix sont d'une nature plus large, ils incluent certes les coûts et la concurrence, mais aussi la globalité du processus de fixation initiale.**

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Chapitre 2 "Feuille de route" de la négociation

Si le prix des services d'eau peut parfois paraître excessif, c'est que le processus n'a pas été perçu comme "juste" par certains acteurs. Ainsi, nous allons ici tenter de montrer comment les collectivités peuvent améliorer leur maîtrise de ce processus.

La négociation reste indispensable à la préparation d'une relation de long terme sur un objet complexe. Nous montrerons donc d'abord comment le processus initial de sélection du délégataire peut être globalement caractérisé, au travers d'éléments clés comme la négociation et son pendant, *l'intuitu personæ*, et les notions d'asymétrie d'information, de confiance et d'alternatives.

Dans la pratique**, la collectivité peut préparer en sa faveur le contexte de la négociation**, et fournir à l'élu responsable du service différentes pistes pour infléchir la position initiale de l'exploitant, à la fois partenaire et adversaire de la collectivité. Utilisées simultanément à la mise en évidence des marges de manœuvres de l'opérateur, les **alternatives crédibles** préparées en amont peuvent servir de "menace" permettant à la collectivité de faire coïncider ses objectifs et ceux de son partenaire. La mise au point de telles préparations devraient, d'après la théorie de la négociation, amener à des améliorations du résultat. Plusieurs démarches clés, se situant souvent en amont des négociations mais parfois aussi au cours de ces dernières, voire même en aval de la négociation, permettent de **renforcer le pouvoir de négociation** de la collectivité et de le rendre plus efficace.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

1. Le processus de sélection

Le processus de sélection initial fait intervenir différents éléments. Il est indispensable de passer par une négociation, et nous justifierons l'utilisation de l'*intuitu personæ.* Les asymétries d'information, la confiance et la concurrence sont des ingrédients de base de ce processus.

1.1. Une négociation indispensable

Une mise en concurrence pour le marché du service d'eau potable est organisée. Cette "mise aux enchères" permet de s'affranchir d'un prix fixé unilatéralement par le régulateur, dans des conditions d'information très défavorables. Actuellement, en revanche, ce n'est pas "au plus offrant" pour la collectivité que le choix est pris par l'élu, mais selon *l'intuitu personæ*. Le critère est ainsi de correspondre au mieux aux attentes de l'élu, qui représente les usagers. Ces derniers n'ont pas à intervenir dans cette décision, ils la subissent et peuvent sanctionner l'élu au travers d'un vote en sa défaveur lors des prochaines élections ou par des contestations. Chaque exploitant fait face à une mise aux enchères sur une "valeur" imprécise initialement, face à d'autres enchères dont le niveau est théoriquement inconnu. Face à chaque exploitant, l'élu peut tout de même disposer d'alternatives (régie, autre délégataire) lui permettant de fixer unilatéralement un prix et une prestation - dans la mesure où la partie adverse accepte d'exploiter le service à ce prix et sous les conditions décidées par l'élu. On a donc un système hybride entre la concurrence pour le marché par enchères et la régulation d'une exploitation privée ; c'est la négociation qui permet d'allier ces deux éléments.

Les critères de sélection des entreprises ne sont explicités que lors du choix final par l'élu de la collectivité. Dans cette mesure, les différents concurrents fournissent la meilleure offre technique possible, de leur point de vue, en adaptant les prix et la prestation de manière à être sélectionné par l'élu. La négociation sert à faire en sorte d'aligner les objectifs des deux parties au travers du contrat, et à exploiter au mieux la relation entre les deux signataires du contrat. Des **mécanismes d'ajustement** ont lieu, notamment au travers de concessions réciproques, permettant d'augmenter la part revenant à chacun. En effet, l'évaluation de la valeur de chaque élément concédé n'est pas identique pour chaque partie (Ponssard, 1977) et le processus laisse explicitement une large part à l'évaluation subjective.

Selon certains travaux (Breyer, 1982), le marchandage (ou *bargaining*) permet de réguler certaines relations. La négociation serait selon l'auteur un bon substitut à un système de régulation quand les parties sont bien organisées et qu'elles ont un intérêt au partenariat. Ce processus est avantageux pour que les partenaires aboutissent chacun à un échange

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

le plus fructueux possible, si les rapports de force sont équilibrés. Les problèmes d'opportunisme et d'application du contrat se poseraient peu puisque la décision initiale résulte d'un consensus.

Avantages	Faiblesses
Donne la possibilité de maximiser les bénéfices de chaque partie	Nécessite une contrainte ou une incitation à aboutir à un accord
Flexibilité et adaptation au besoin de décision décentralisée	Nécessite que les parties soient organisées et que le rapport de force soit relativement équilibré.
Résulte d'un consensus, donc réduit les problèmes d'application et d'opportunisme	Bénéficie aux parties en présence, mais pas aux parties impliquées qui ne participent pas à la négociation

Tableau 55 - Forces et faiblesses d'une négociation en tant que substitut à la régulation (Breyer, 1982) p. 177

Dans d'autres secteurs, l'intérêt de la négociation pour l'attribution de contrats publics se fait aussi sentir : un article (Bajari, McMillan *et al.*, 2002) montre d'une manière empirique, sur des contrats de construction californiens, que l'attribution d'un contrat selon un processus similaire à celui des marchés publics est préférable à une négociation dans la mesure où l'objet de l'échange est bien défini, et qu'il n'existe pas de renégociation possible en phase d'exécution. En revanche**, la nécessité d'utilisation des compétences du partenaire privé pour un projet complexe fait en sorte de rendre les négociations plus intéressantes qu'un processus d'enchères à un tour à plis fermés**. Les enchères à plis fermés éliminent les problèmes de collusion entre l'autorité organisatrice et l'un des concurrents[106]. De même, d'autres auteurs (Salanié*, Ibid.*, 2002) expliquent que la reconnaissance de la complexité des services d'eau implique un mode de décision utilisant une négociation avec chacun des candidats, et autorisant *"la possibilité de choisir un candidat qui n'est pas forcément le mieux-disant".*

En l'absence de clauses auto-exécutoires ou d'une tierce partie, arbitre de la relation contractuelle, les opportunismes *ex post* restent à craindre. Williamson (1976) explique que les comportements "myopes" de ce genre sont évités au travers d'arrangements et de sanctions informels (possible si la confiance existe entre les deux parties). Or, un contrat de long terme (nécessairement incomplet) doit permettre d'adapter l'arrangement initial au cours de la vie du contrat de manière formelle ou informelle. La confiance entre les partenaires est de mise dans le dernier cas, et autorise la mise en place d'arrangements informels. Les contingences prévisibles, tant que faire se peut, doivent

[106] Mais elles n'éliminent pas les possibilités de collusion entre les participants à l'appel d'offres, au cas où peu de concurrence est attendue.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

être consignées dans le contrat et leurs conséquences prévues de manière à le rendre le plus complet possible sans pour autant engager des coûts de transaction trop élevés. D'autre part, il est très important de s'assurer ex ante que l'exploitant choisi sera à même d'effectuer la prestation demandée. Enfin, il est nécessaire que le contrat soit accepté de bon gré par les deux protagonistes, en sachant que cet accord amène à un gain mutuel. Il faut que chacun soit assuré de la réciprocité et de la bonne foi de son vis-à-vis et que des engagements et des menaces crédibles soient mises en place.

C'est la négociation qui permet d'appliquer tous ces principes. Elle fait intervenir la **menace de la concurrence**, une "menace crédible" faisant en sorte que l'offre sur laquelle s'engage les délégataires soient les plus intéressantes qu'ils puissent fournir. Elle utilise ainsi la force du marché, qui réside notamment dans les instruments d'incitation (Williamson, 1994). La négociation permet en outre de faire de menaces crédibles *ex ante* des engagements crédibles pour l'avenir. Elle permet **l'ajustement** entre les deux parties prenantes, et l'établissement d'un climat de **confiance** nécessaire. La négociation est de plus un mode de décision plus robuste à la collusion que la mise aux enchères, lorsqu'il est possible de comparer les offres à l'estimation d'un expert ou aux conditions qu'il y aurait eu en régie.

1.2. L'intuitu personæ

Le critère de *l'intuitu personæ* (voir Partie I. Chapitre 1 3.1. et Partie I. Chapitre 2 1.5.2. c) est indispensable car le service reste trop complexe et l'environnement incertain. La définition *ex ante* et la publication d'une liste limitative de critères de choix permet certes une adéquation forte des offres avec ces critères, mais ces critères ne peuvent inclure la confiance ni la manière dont le partenaire répondra probablement aux événements imprévus. De la même manière que le contrat est nécessairement incomplet, il reste très difficile d'objectiver des critères de décision pertinents et adaptés au contexte du service. De plus, il est important de laisser la possibilité aux exploitants d'innover, et l'organisation des exploitants serait rigidifiée par ces critères de choix.

Dans la mesure où la qualité de la prestation est difficile à spécifier *ex ante*, un critère de décision reposant sur *l'intuitu personae* est une bonne solution : il permet de co-définir les moyens adéquats pour le service. La négociation, dans cette mesure, est la procédure d'attribution permettant à la fois de comparer les différentes possibilités ouvertes à la collectivité, d'évaluer les possibilités d'opportunisme *ex post* et la crédibilité des menaces mobilisées pour y pallier. Elle permet de plus à la collectivité d'adapter son processus de sélection aux conditions locales du service. Une mise aux enchères simple rigidifierait

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

l'organisation des prestations prévues, et ne permettrait pas nécessairement de profiter d'éventuelles innovations de la part des entreprises.

Ainsi, il n'est ici pas de mise de mettre en doute la validité de la sélection *intuitu personae*, faisant intervenir une négociation, même si "*à moyen terme on peut anticiper une remise en cause des équilibres instaurés en France*" (Breuil et Guérin-Schneider, 2005). En effet, ce système, adaptable aux conditions locales, permet aux élus de définir d'un commun accord avec l'exploitant les contingences possibles, de prendre en compte les alternatives intéressantes pour le service, et de valoriser les forces spécifiques de leur service en s'assurant des conditions de fourniture du service public. "*Plus le service implique une relation humaine, plus il implique de la souplesse, difficilement réductible dans des clauses d'appels d'offres. […] Rien ne saurait remplacer la mise en place de procédures d'évaluation impliquant les usagers-clients-citoyens et l'ensemble des "stakeholders"* " (Bauby, 2005).

1.3. L'asymétrie d'information

L'asymétrie d'information, dans le domaine de l'eau, prend place au moment des négociations initiales, entre la collectivité et chaque exploitant, concernant la marge, les moyens et les coûts effectivement prévus. Les conventions de calcul des coûts et les estimations prévisionnelles des besoins font en sorte que les coûts ne sont pas contrôlables (sauf si les calculs de coût se faisaient par une méthode ABC, voir Partie I. Chapitre 4). La collectivité a par la suite à gérer l'alea moral, son opérateur pouvant ne pas fournir un niveau d'effort adapté aux résultats attendus. L'asymétrie peut aussi jouer entre les différents candidats : elle ferait en sorte de biaiser la concurrence en faveur de l'exploitant sortant. En effet, celui-ci connaît le service, ses coûts, les souhaits de la collectivité ainsi que les perspectives d'avenir du service. Cette asymétrie d'information n'est pas étudiée par la théorie de l'agence.

Ex ante, la collectivité doit disposer de suffisamment d'informations sur les offreurs pour pouvoir évaluer leur qualité ; elle doit disposer d'éléments objectifs lui permettant de faire la ségrégation des opérateurs "de mauvaise qualité" de ceux "de bonne qualité". Ainsi, en appliquant la théorie de l'agence, elle doit abandonner une rente, rendant l'arrangement sous-optimal par rapport à une situation d'information parfaite, mais permettant la révélation des types des agents. Grâce à la négociation, la collectivité peut réduire cette rente en obtenant l'information suffisante à garantir la qualité de la prestation *a posteriori* au travers d'engagements ou de références d'exploitation positives.

La réduction de ces asymétries fera en sorte d'augmenter le surplus dégagé pour la collectivité. L'incomplétude est gérée partiellement par le contrat et par la procédure "Loi

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Sapin". En effet, la négociation permet de faire en sorte que les partenaires soient en confiance lors de la signature du contrat, et de clarifier les objectifs poursuivis par chacune des parties. Les formes de contrats actuels complètent ce dispositif en permettant de mettre en place des clauses incitatives ou des engagements, notamment sur des indicateurs de performance, assortis de pénalités.

La **connaissance du patrimoine** est très souvent mise en avant en tant que principale source d'asymétrie d'information, sous-entendant que l'opérateur historique en serait avantagé. Mais l'asymétrie d'information porte principalement sur les **coûts** : la collectivité n'a pas la possibilité d'évaluer les coûts réels de l'exploitation du service. Des déséquilibres de connaissances peuvent exister, notamment sur les méthodes d'exploitation, c'est-à-dire sur les moyens réellement nécessaires.

L'expertise technico-économique permet de fournir des références de comparaisons, rendant le prix acceptable au vu des prix en vigueur dans d'autres services proches. En effet, il n'existe pas de prix de marché sur lequel se baser. De même, la prestation peut être décomposée en sous-activités, parfois liées entre elles, admettant des inducteurs de coût. Ces prestations unitaires admettent, elles, des prix de marché, sous la forme des ratios classiques de calcul, issus des "standards de la profession". L'expertise permet surtout de savoir quels moyens sont à mettre en œuvre pour exploiter correctement le service. Mais l'expertise, du côté de la collectivité (ou de son conseiller) comme de celui de l'exploitant, reste subjective, et les calculs de coûts sujets à de nombreuses conventions de calcul et relatifs à une organisation spécifique.

1.4. La confiance

"*Faire confiance, c'est […] accepter d'être vulnérable dans des conditions de risque et d'interdépendance*" (Mothe et Ingham, 2000). La confiance peut être un mode de gouvernance de la relation entre la collectivité et son opérateur. "*Elle conduit […] à (1) une réduction des coûts de transaction (et plus spécifiquement des coûts de surveillance et de contrôle), (2) à un accroissement de la flexibilité et la réactivité organisationnelles, (3) et à un renforcement de la cohérence interne du système d'action collectif*" (Brulhart et Favoreu, 2003).

La confiance reste indispensable à l'obtention d'un accord : si rien ne garantit que les engagements seront tenus et que l'accord sera respecté, la possibilité d'opportunismes *ex-post* constitue un obstacle à l'atteinte d'un compromis. "*Les situations de négociation correspondent à une structure de type "dilemme du prisonnier", structure ou forme de relation qui a pour conséquence que seule une confiance mutuelle forte est susceptible d'amener chacun à choisir la solution qu'on peut considérer comme la plus rationnelle :*

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

celle où les antagonistes se transforment en partenaires. La confiance, et plus précisément celle qui porte sur la prévisibilité du comportement de l'autre, joue un rôle central dans toute négociation […]" (Watier, 1996).

Les origines de la confiance sont multiples. Le sortant dispose souvent de la confiance de l'élu, suite à des périodes de crise bien gérées ou à une exploitation sans problème majeur. Mais les entrants peuvent acquérir cette confiance au cours de la négociation. La qualité de l'écoute, la réponse aux attentes de la collectivité et à ses demandes de modification ou d'explication restent un moyen de prouver la bonne foi de l'exploitant ainsi que son adaptabilité aux conditions locales. Les "références" sur des collectivités voisines ou des services similaires font aussi en sorte de prouver la qualité de l'exploitant. L'effet de réputation reste très fort : les arguments de l'exploitant "entrant" du cas 5 se basaient notamment sur la qualité de prestation dans d'autres sites, ce que pouvait vérifier l'élu grâce à plusieurs appels téléphoniques. La qualité du service téléphonique de clientèle pouvait aussi être prouvée au travers de plusieurs tests téléphoniques à diverses heures de la journée. Ainsi, les exploitants entrants fournissent des gages de la qualité de service au travers des contrats avec d'autres collectivités. Le cas 4 illustre le point de vue opposé : la préférence initiale de l'élu était portée vers le sortant, au vu de la qualité de l'exploitation antérieure. L'entrant, d'autre part, ne bénéficiait pas d'une réputation de "bon exploitant" localement, sa relation avec une collectivité voisine s'étant mal déroulée. Les exploitants cherchent d'autre part souvent à mettre en avant les possibilités de soutien de la collectivité, pour les négociations avec les partenaires externes (cas 4) ou pour un soutien en maîtrise d'ouvrage (cas 5).

Les origines de la confiance sont donc, comme dans d'autres contextes (Mothe*, Ibid.*, 2000), basées sur les antécédents, s'ils existent, sur les manières de faire avec des collectivités similaires (la réputation) et sur les comportements de négociation (attitude et dialogue ouverts, engagement fort, souci d'aider le partenaire dans des domaines qui ne font pas partie de l'accord, traits de personnalité et styles de management). C'est à la fois un préalable à la conclusion de l'accord, un outil de négociation coopérative, et une facilitation de la coordination lors de la relation de long terme sur un objet complexe.

1.5. La concurrence et l'avantage au sortant

L'intérêt majeur de la réduction de l'avantage au sortant est de favoriser la concurrence pour la négociation du contrat suivant. De plus, un avantage faible au sortant implique une menace de non-reconduction plus crédible, permettant de faire pression pour la bonne exécution du contrat en cours.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

L'avantage au sortant est relatif à la confiance et à l'information. En effet, il connaît mieux le patrimoine que toute autre partie prenante, et connaît exactement les coûts qu'il a supportés.

Les clauses contractuelles impliquant un avantage au sortant disparaissent progressivement : il s'agit des clauses donnant la propriété du parc de compteurs au délégataire, d'un cautionnement trop élevé en début de contrat. Très généralement, les contrats contiennent aussi une clause expliquant les conditions de fin de contrat, notamment la propriété des infrastructures. La dernière Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques (30/12/2006) a mis un terme aux avantages informationnels liés aux données sur les usagers ou aux plans des réseaux. En effet, les supports techniques nécessaires à la facturation ainsi que les plans du réseau sont remis au délégant au moins 18 mois avant l'échéance du contrat. Les barrières à l'entrée que pourrait mettre en place une société consisterait en des logiciels de télégestion ou de télésurveillance exclusifs et spécifiques au matériel en place, ou d'autres problèmes de formats de fichiers informatiques qui seraient propriété exclusive d'un opérateur.

L'avantage au sortant reste évident dans le secteur de l'eau. Il s'agit pour les entrants de montrer qu'ils sont capables de faire une prestation de meilleure qualité que l'exploitant historique, avec un prix plus faible, et en gagnant la confiance de l'élu. L'avantage au sortant est actuellement principalement informationnel et lié à sa relation avec l'élu. Dans ce contexte, certains entrants vont hésiter à proposer une offre, coûteuse à élaborer. Si les opérateurs remarquent une préférence sensible pour le sortant, ils ne participeront pas au processus de sélection. Ainsi, il est de mise envers les entrants de montrer qu'ils restent pertinents et que leur offre peut être améliorée et sélectionnée. Vis-à-vis du sortant, il est toujours de mise de montrer qu'il existe d'autres possibilités que sa sélection.

Or, une concurrence est très intéressante. Elle fait en sorte de disposer d'alternatives supplémentaires à la négociation directe (avec un exploitant particulier) et au retour en régie. Et ces deux dernières alternatives restent rarement crédibles. Elle permet de disposer de références de comparaison supplémentaires et de bien évaluer l'offre fournie par le sortant. Enfin, elle permet parfois d'obtenir de meilleures solutions technologiques. La concurrence, dès lors qu'il existe une visite groupée du service, est explicite. Ainsi, le nombre de candidats intéressés est clair. Le "bluff", sur ce point, reste difficile.

Dans certains cas, cette concurrence, à un niveau très élevé, peut permettre de forcer les candidats à répondre selon un canevas précis de CEP, ou à rendre le cahier des charges obligatoire dans une première phase, pour l'adapter ensuite. Il suffit pour cela de préciser

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

ces éléments dans le dossier de consultation. Ce type de démarche peut éviter aussi de trop nombreuses erreurs dans les premières offres.

Cette caractérisation de la procédure de délégation de service public des services d'eau nous permet de pousser plus loin le raisonnement : la préparation de la négociation, la bonne gestion de son déroulement et finalement un suivi du contrat sont déterminants pour un processus mieux maîtrisé.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

2. La préparation des négociations en amont du choix du mode de gestion

Notre "feuille de route" de la procédure de la délégation de service public est principalement axée vers la préparation des négociations. Celle-ci doit permettre à la collectivité d'améliorer son pouvoir de négociation, et de disposer d'une connaissance suffisante de son service.

2.1. La gestion du temps

Le conseiller doit pouvoir fournir des éléments de choix objectifs à l'élu et répondre à ses demandes. Ainsi, il est important de le sélectionner suffisamment tôt. Si le contexte n'est pas suffisamment concurrentiel, une préparation de la fin de la délégation avec le conseiller 2 ans (ou plus) avant la fin du contrat n'est pas superflue. Sinon, 18 mois suffisent à mettre la procédure en place et à la dérouler sans être nécessairement pressé par un ultimatum. Les prorogations du contrat antérieur ne servent en toute rigueur qu'à permettre la mise à exécution de menaces en négociation (nouvelle procédure, régie avec prestation de service, …) et de rendre ainsi ces menaces plus crédibles.

Le cas 5 montre que la phase de "flottement" peut être analysée comme un blocage initié par la collectivité, refusant de décider devant ces conditions désavantageuses. Ces phases de blocage ne sont possibles que s'il n'existe pas l'ultimatum de la fin du contrat, c'est-à-dire quand la procédure a été gérée de manière à disposer du temps suffisant. Cette phase de "blocage" n'aurait pas été non plus possible en l'absence de l'alternative (très crédible puisque déjà en place) de la régie.

2.2. Le choix du conseiller

"*Afin de maîtriser la relation de délégation, il est devenu essentiel que les collectivités concédantes puissent développer ou retrouver les compétences techniques et financières permettant, en amont, la maîtrise des termes des contrats (notamment pour la spécification des clauses concessives) et, en aval, un contrôle plus effectif de l'activité du délégataire*" (Salles*, Ibid.*, 1997). En amont de toute procédure, il est ainsi souvent nécessaire de faire le choix d'un conseiller pour compléter les compétences de la collectivité. Ce choix se fait sous la forme d'une procédure de marché public. Il met en concurrence des bureaux de conseil privés et les services déconcentrés de l'Etat. Les critères de choix des conseillers se doivent d'être adaptés, de manière à obtenir la meilleure issue possible des négociations.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Ce conseiller sera le **garant du bon déroulement de la procédure**. Il permettra ainsi à la collectivité d'éviter les contentieux liés à la procédure. Ainsi, l'un des critères de choix correspond au niveau juridique : il est plus opportun que le prestataire en assistance à la procédure de délégation de service public fournisse un appui juridique et fournisse des garanties quant à la connaissance et l'expérience des procédures de délégation de service public. C'est aussi la personne dont la crédibilité est mise en jeu au niveau des références de prix. Ainsi, il doit encore justifier d'un certain niveau d'expertise pour la définition de niveaux de coût classiques ("standards de la profession"), qui proviennent principalement de **l'expérience des délégations de service public**. Ses connaissances techniques doivent en outre pouvoir permettre d'évaluer la pertinence des solutions techniques proposées. C'est à partir des mêmes connaissances qu'il pourra évaluer les coûts d'une régie ou effectuer le bilan du contrat de délégation précédent. Le conseiller permet donc une expertise et une validation extérieure des arguments de la collectivité, qui se traduit par une justification plus crédible face à des exploitants spécialisés. A travers son expérience, il connaît aussi généralement les négociateurs et leurs habitudes, ce qui permet de mieux orienter la négociation.

Le conseiller peut encore fournir une assistance à la collectivité sur la **construction de la stratégie**. Il peut assister l'élu dans la construction des positionnements initiaux, des stratégies, à partir d'un bilan du service. Notamment, son rôle consiste à savoir identifier les objets à négocier, en scindant l'objet principal qu'est la délégation du service en plus petits "paquets" cohérents. Il peut aussi conseiller l'élu relativement aux meilleures manières d'obtenir un bon contrat en fin de négociation, s'il a été mobilisé à temps pour faire un bilan du contexte du service, l'améliorer tant que faire se peut dans l'intérêt de la collectivité, préparer des alternatives crédibles (délégation à un entrant, retour en régie, regroupement avec une collectivité voisine, …). Il peut encore lui fournir des références de comparaison pertinentes à partir d'autres services similaires. Si l'élu le souhaite, le conseiller peut aussi fournir des "règles de conduite" faisant en sorte de ne pas décourager la concurrence, et orienter la négociation au travers d'une stratégie co-construite avec l'élu. Le suivi des négociations qu'il opère permet en outre de mieux ajuster la stratégie à chaque réunion et de bien prendre acte de chacun des engagements de l'opérateur.

Le choix du conseiller permet de faire pression sur les opérateurs : la **renommée** de certains conseillers fait en sorte que leurs menaces sont plus crédibles. **L'indépendance des conseillers** vis-à-vis des opérateurs (structure de financement, organigramme hiérarchique…) reste très importante pour obtenir une concurrence minimale. En effet, ces liens sont connus dans le monde de la délégation des services d'eau et pourraient décourager certaines entreprises de participer à la procédure. Le choix du conseiller est

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

ainsi un signal montrant à quel point l'élu est déterminé à faire jouer la concurrence plutôt que de donner un avantage à l'exploitant antérieur, sur la base d'une exploitation sans problème.

Le cas 1a montré que le choix du conseiller avait impliqué une menace accrue sur l'entreprise. La réputation de l'organisme de conseil a fait en sorte que la collectivité dispose de plus de crédibilité pour imposer ses *desiderata*.

Enfin, **le prix** de la prestation doit être mis en balance avec ce que peut apporter le conseiller : même si l'un des conseillers a un prix élevé, la qualité de la prestation qu'il propose peut permettre de réduire beaucoup plus le prix de l'eau potable. Sur la durée des contrats, cette dépense ponctuelle peut être largement amortie.

Le choix de la prestation à confier au conseiller varie en fonction des compétences détenues par la collectivité. Certaines actions ne peuvent être entreprises que par la collectivité, mais le conseiller peut participer à leur préparation, notamment en signalant les actions indispensables à l'élu.

2.3. La préparation de la négociation

Les auteurs ayant traité récemment de la négociation sont unanimes sur le fait que **la négociation ne s'improvise pas, mais se prépare bien en amont**. Cette préparation comprend une information sur les objets, sur les problèmes et leurs liens, sur les objectifs, et sur les stratégies et les tactiques qui pourront intervenir dans la négociation, notamment afin d'anticiper les différentes possibilités de réactions adverses et d'estimer le rapport de force. Rojot (1994) propose aussi d'y inclure une estimation préalable de son propre pouvoir de négociation, ainsi que de celui de son adversaire, c'est à dire à la fois les degrés de dépendance de chacun et les incertitudes, et de ne se figurer que des hypothèses et non des faits qui se réaliseront de manière certaine. Fisher et Ury (1999) proposent une préparation relativement simple, décomposée en 7 éléments à définir : les meilleures alternatives à l'échec de la négociation et la manière de modifier les perceptions de l'adversaire à ce niveau, les intérêts en jeu, les options constructives (innovantes) possibles, la légitimité et l'acceptabilité des solutions proposables à l'adversaire, les attitudes de communication à conseiller ou à déconseiller, les aspects interpersonnels et plus rationnels de la relation à l'autre partie, et finalement les engagements que peut prendre la partie, leurs acceptabilités et leurs implications.

Dupont (1994) définit une procédure de préparation encore plus simple et très parlante, synthétisant plusieurs approches de la littérature, axée autour de plusieurs questions clés. Le diagnostic doit permettre de connaître la situation antérieure et de répondre à la question **« d'où part-on ? »**, par exemple en suivant la formule « OCEAN » définie en

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Partie II. Chapitre 3 1.1.2. Suit une phase définissant les objectifs de la partie, répondant cette fois à la question **« où veut-on aller ? »**, puis une autre correspondant à **« où peut-on aller ? »**, qui doit amener à cerner une stratégie, c'est-à-dire des moyens d'action pour arriver aux objectifs, utilisant notamment les alternatives à la conclusion de l'accord. La dernière partie concerne l'organisation plus pratique et l'anticipation du déroulement. Une réponse la plus précise possible à chacune de ces questions permet de mieux observer le déroulement de la négociation, au vu de la situation passée, des objectifs fixés, et du déroulement attendu *a priori*, sachant que tout peut très bien se dérouler d'une manière tout à fait différente de celle anticipée.

2.3.1. Le bilan du service et de l'exploitation passée

Un bilan du contrat précédent (ou éventuellement de la régie) est indispensable pour savoir quel est le point de départ de la collectivité. Elle pourra alors ajuster ses demandes et exigences en fonction de ce contexte initial.

Ce bilan permet de **clôturer l'exploitation antérieure**. Il a pour objet de garantir la réussite des objectifs assignés au délégataire (travaux, engagements, …) ou de permettre de réaliser les travaux prévus avant la fin du contrat. Il permet aussi de faire le point sur les sommes dues par l'exploitant à la collectivité. C'est l'occasion d'obtenir les documents importants (inventaire, état du parc de compteurs, résumé des travaux effectués, des interventions sur le réseau, les plans des infrastructures, les opérations courantes effectuées, fichier des abonnés, derniers tarifs…).

Il permet ainsi de mieux connaître les coûts d'exploitation, directs et indirects, d'obtenir une évaluation de la prestation fournie sur le contrat précédent et une estimation de la marge effective, basée à la fois sur le CRF et sur la prestation effectivement réalisée. Il peut aboutir à la mise en défaut de l'exploitant sortant sur certains points particuliers du contrat.

Ce bilan du contrat est aussi un bilan du service : un inventaire du patrimoine (indépendant de celui fourni par l'opérateur) peut être réalisé à cette occasion. Ainsi, le bilan du contrat antérieur **réduit l'asymétrie d'information** entre la collectivité et l'exploitant sortant, en plus de permettre une fin de contrat dans les meilleures conditions.

De surcroît, il peut permettre aussi de mettre en avant les **forces et faiblesses du service**. La mise en évidence des faiblesses, peut permettre de les pallier, ou simplement de bien en tenir compte à l'avenir lors de la négociation par exemple au travers d'engagements réciproques (exemple : la mise en place de compteurs de sectorisation à la charge de la collectivité implique un engagement accru de l'opérateur sur le rendement

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

ou les pertes du réseau). L'inventaire des forces du service sera, lui, utilisé lors de la négociation.

Ce bilan est encore l'occasion d'obtenir des informations sur la qualité de prestation des collectivités voisines déléguées à un concurrent, et **d'estimer un niveau de concurrence** attendu lors de la délégation de service public en fonction des implantations des entreprises. Les enjeux du service pour chaque exploitant ainsi que leur avantage (pouvoir) sur la collectivité sont aussi à explorer, si l'information est disponible. C'est l'occasion, avant le début de la procédure, d'obtenir des informations de la part d'autres exploitants locaux sur les prix et le service rendu dans d'autres contextes. Si la concurrence attendue est relativement réduite, la question du retour en régie ou d'une estimation précise des coûts du service pourra se poser afin d'éviter des prix trop élevés en fin de négociation avec un unique exploitant. La concurrence reste un élément à entretenir par la collectivité. En effet, pour les groupes multi-services tels que ceux qui opèrent pour une très large majorité de la population française, "une activité peut […] constituer une porte d'entrée dans une municipalité […]"(Salles*, Ibid.*, 1997), et déléguer ou externaliser tous les services publics de la collectivité à la même entreprise ne favorise pas la présence de concurrence lors de la procédure de délégation.

La définition d'objectifs pour la négociation sera d'autant plus aisée que ce premier bilan sera précis. Suite à la définition de ces objectifs, une stratégie peut être mise en place à l'occasion du choix du mode de gestion. Si ce premier bilan fait apparaître un contexte trop peu favorable à la collectivité, il existe des moyens, basés sur des "signaux" à destination des opérateurs, permettant d'améliorer le pouvoir de négociation.

2.3.2. Les "signaux"

Une fois ce bilan initial effectué, il reste encore possible de tenter de modifier les conditions de la négociation.

Le niveau de concurrence reste important pour la conclusion d'un contrat. Une négociation sans alternative ne peut que réduire le pouvoir de la collectivité (plus précisément l'intensité de la demande, voir Partie II, Chapitre 4, 3.1.1). Ainsi, il est important de préparer le terrain de la concurrence pour que celle-ci participe, c'est-à-dire que l'attribution du contrat ne semble pas jouée d'avance. L'avantage au sortant est réel, puisqu'il connaît le service, les nécessités liées à son exploitation, les coûts associés, ainsi que les sensibilités locales qui lui permettent d'ajuster au mieux son offre. Il a aussi généralement acquis la confiance de l'élu, et sa capacité à gérer le service n'est souvent pas à démontrer. Pourtant, l'offre d'un entrant peut être pertinente : son organisation interne, notamment, peut différer de celle du sortant et être mieux adaptée au service. Mais un entrant ne participera pas au processus s'il est certain, avant même de négocier

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

avec la collectivité, que son offre ne sera pas retenue : élaborer une offre est coûteux pour lui et mobilise des ressources pour une durée relativement longue.

Ainsi, des "signaux" encourageants pour la concurrence ne peuvent que favoriser la position de la collectivité. Il s'agit de crédibiliser les menaces de délégation à un entrant. Dans la même mesure, si le retour en régie est une "menace" envisagée pour la négociation, il s'agit de la crédibiliser en amont en se préparant à sa mise en place (récupération d'informations sur le personnel par exemple, étude des coûts) et en ne le cachant pas au sortant.

Les signaux à émettre peuvent être très variés. Par exemple, les signaux suivants ne permettent pas aux entrants de penser qu'ils ont un handicap important, ni au sortant de supposer un avantage trop élevé :

- éviter de montrer l'exploitation passée comme exceptionnelle,
- récupérer les documents nécessaires à la transition et préparer le solde de la délégation (remboursement du cautionnement, régularisation de la TVA, gestion des impayés…), et obtenir des informations sur les logiciels nécessaires à la cartographie informatisée, à la télésurveillance ou à la télégestion,
- choisir un conseiller indépendant des opérateurs,
- disposer de suffisamment de temps de manière à pouvoir organiser sereinement la transition et à pouvoir écouter les arguments de toutes les parties pour les comparer par la suite en toute objectivité. Les entrants doivent pouvoir adapter leur offre de manière à l'adapter au service,
- rester disponible pour toute question des opérateurs au cours de la procédure, tout en garantissant l'égalité de traitement des candidats,
- rester flexible dans l'organisation de la visite du service et des négociations,
- recueillir l'opinion des usagers, montrant ainsi que la collectivité tient à satisfaire au mieux la population et à choisir objectivement la meilleure solution.

A long terme, il vaut mieux déléguer l'eau et l'assainissement (par exemple) à des opérateurs différents. A plus court terme, il est possible qu'un délégataire unique de l'eau et de l'assainissement soit moins cher et plus efficace, en globalité, que deux opérateurs séparés. La concurrence peut être simulée en comparant les solutions de délégation avec la régie. La comparaison avec l'intégration à une structure intercommunale voisine peut parfois être bénéfique, même si les infrastructures ne sont pas interconnectées (mutualisation des financements et des moyens de production).

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

En amont du choix sur le mode de gestion, il est ainsi possible de "*façonner l'environnement pour être dans une position favorable avant la rencontre*" (Dupont , 1994, p. 371). Suite à cette préparation, l'élu et son conseiller ont à définir conjointement une stratégie, ce qui peut se faire dès le choix du mode de gestion.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

3. Le choix du mode de gestion et la mise en place de stratégies

Le choix du mode de gestion est un passage obligé de la procédure de délégation. Nous supposerons évidemment que la collectivité fait le choix de démarrer la procédure de délégation, quitte à la déclarer infructueuse pour en relancer une autre ou pour passer en régie. C'est lors du choix du mode de gestion que les stratégies de négociation de la collectivité se préciseront.

3.1. L'exploration des conditions de négociation

Le choix du mode de gestion est l'occasion de choisir les orientations désirées par la collectivité pour son service d'eau. C'est à ce moment que le contenu du contrat, les engagements de l'opérateur, ainsi que les conditions *sine qua non* (éléments non négociables) de la délégation devront être débattus. La précision de ces éléments permettra de définir la Zone d'Accord Possible de la collectivité, à savoir ses objectifs, ses points de comparaison, sa meilleure alternative (qui n'est pas nécessairement précise, cette alternative peut être fonction de la concurrence), et l'issue probable de la procédure. Sans préjuger des critères de choix définitifs, la délibération pour le choix du mode de gestion peut permettre d'esquisser les différents points sur la base desquels juger les offres.

3.2. La préparation de la comparaison des offres

Cette mise à plat de l'ancien contrat donne la possibilité de bien scinder les différents points à négocier, et éventuellement de les classer par catégorie. Tout d'abord, un socle de contrat reste non-négociable. C'est celui qui explique les conditions de service public, le respect des normes et des principes associés, les conventions avec des tiers et le périmètre délégué. Les offres peuvent ensuite varier sur de nombreux points :

- les objectifs de prestation et les sanctions et intéressements associés (indicateurs de performance).
- les clauses de révision du contrat.
- les clauses financières (collectivité) : reversement de TVA ou de la part collectivité, RODP, frais de contrôle, gestion des impayés, prix de la facturation de l'assainissement…

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

- les clauses financières (usager) : frais d'accès au service[107], travaux sur bordereau, exclusivité de ces travaux…
- les clauses techniques : mise en place d'un SIG, d'une télégestion, mise à jour des plans, nombre de relèves, mise en place d'une campagne annuelle de recherche de fuites, le renouvellement…
- les documents livrés à la collectivité, chaque année ou en fin de contrat.
- les clauses de fin de contrat, dont notamment la propriété des compteurs.
- les conditions de travail des employés de l'exploitant (surtout si des agents communaux sont mis à disposition de l'exploitant)

Evidemment, le tarif fait aussi partie de ce contrat. Une fois l'assiette de facturation définie, le tarif n'est plus qu'une décision politique de l'élu. Il correspond en fait à la recette demandée par l'exploitant pour couvrir ses coûts prévisionnels, ventilée sur l'assiette de facturation prévisionnelle. S'il s'agit d'évaluer les tarifs, c'est ainsi d'abord le coût d'exploitation présenté qu'il faut comparer. Les programmes de renouvellement impliquant nécessairement des travaux améliorant le patrimoine de la collectivité, et remboursés à la collectivité s'ils n'ont pas été effectués, la comparaison peut se faire sur la base des coûts présentés, hors renouvellement programmé. Le renouvellement programmé peut être jugé indépendamment, sur le critère de la meilleure adéquation entre l'état du patrimoine, le programme d'investissements de renouvellement et le prix associé. Pour mieux comparer les offres, il est aussi possible de préciser aux exploitants la valeur de la partie fixe du tarif.

C'est ainsi une évaluation sur plusieurs critères qui permet à l'élu de comparer les offres, parmi lesquels les critères ci-dessus, définissant la prestation contractuelle, mais aussi sur la base des demandes des abonnés (proximité, réactivité, possibilités de paiement…) et de ses propres critères. Parmi ceux-ci peut figurer la confiance vis-à-vis de l'exploitant, qui est non seulement basée sur la cohérence des coûts présentés vis-à-vis de la prestation prévisionnelle et de l'offre initiale mais aussi sur des aspects humains ou historiques, ou sur le fait que l'exploitant répond bien aux demandes de l'élu.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

[107] les dépôts de garantie versées par les locataires ont été interdites par la loi du 30 décembre 2006

3.3. Elaboration du dossier de consultation des entreprises

Lors du choix du mode de gestion, il est opportun de préparer le cahier des charges qui sera proposé aux entreprises. Il définit notamment le service rendu par le délégataire à la collectivité et aux usagers. Sa rédaction nécessite des compétences juridiques et techniques, que les collectivités peuvent trouver chez leurs conseillers. Leur expertise peut aussi être précieuse pour la définition des clauses de renouvellement et de fin de contrat.

Ce cahier des charges constitue le positionnement initial de la collectivité. Selon sa stratégie, elle pourra le rendre proche de ses souhaits, permettant de mieux comparer des offres fermes sur la base de ce cahier des charges (concurrence élevée), ou en préparer un très exigeant (concurrence faible) afin de pouvoir réduire par la suite son niveau d'aspiration en échange de concessions réciproques de l'opérateur. Il est dans tous les cas important de définir les souhaits de la collectivité d'abord, puis une stratégie répondant au contexte, et enfin le positionnement initial associé. Certaines collectivités pourront aussi demander un CEP très détaillé, de manière à comparer plus facilement ces offres. Les offres des opérateurs ne correspondent pas toujours aux spécifications du dossier de consultation (notamment forme du CEP et contrat). Dans des contextes favorables (beaucoup de concurrence, alternative très sûre ou enjeu fort pour l'exploitant), la collectivité pourra ne négocier qu'avec les exploitants ayant respecté le cahier des charges ou ne commencer à céder du terrain en négociation qu'à partir d'offres fermes sur la base de son cahier des charges.

Un contrat correspondant à un positionnement élevé mettra à la charge de l'exploitant de nombreuses prestations (exemple : délais de reversements réduits), lui demandera des engagements forts et éventuellement quelques investissements. La durée du contrat doit être ajustée aux investissements spécifiques effectués par le délégataire : un contrat trop long aboutira à une dérive du prix et à une perte de maîtrise par la collectivité. Un contrat trop court dissuadera le délégataire d'un entretien suffisant ou des investissements de renouvellement à sa charge (garantie de renouvellement).

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

3.4. Le pouvoir lié aux usagers

Les grandes collectivités[108] ont l'avantage de disposer d'une commission consultative des services publics locaux (CCSPL). Cette commission fournit des avis à l'assemblée délibérante de la collectivité. Elle permet en outre de savoir quelles sont les volontés des usagers que représente l'élu. L'élu pourra se faire le relais de ces exigences, parmi lesquelles des niveaux de prix désirés (comparés aux communes voisines, au passé du service…). Ainsi, ses demandes (la demande fondamentale au sens de Zartman) en seront renforcées. En effet, l'élu met alors en jeu le mandat qui le relie à ses administrés. En l'absence de cette CCSPL, les collectivités de taille moyenne[109] ont la possibilité d'en réunir une[110]. En se passant de ce formalisme, les petites collectivités peuvent aussi obtenir l'avis de la population au travers de réunions publiques.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

[108] EPCI de plus de 50 000 habitants, communes de plus de 10 000 habitants ou syndicats mixtes comprenant une telle commune

[109] EPCI comprenant entre 20 000 et 50 000 habitants

[110] loi du 30 décembre 2006 n°2006-1772 sur l'eau et les milieux aquatiques

4. Le déroulement de la négociation

Le déroulement de la négociation cristallise les prévisions et la préparation de la collectivité. Le dispositif pratique mis en place peut donner un avantage à l'organisateur des négociations. Certains comportements sont en outre à éviter. La concrétisation des stratégies prédéfinies, faisant évoluer les positions au fil de différentes phases de la négociation, devrait permettre d'aboutir à un compromis intéressant pour la collectivité.

4.1. La préparation pratique de la rencontre

La rencontre avec l'exploitant doit aussi être préparée dans la pratique. Il est important que les lieux soient bien organisés. Par exemple, faire en sorte que les exploitants se croisent entre deux réunions permet de crédibiliser la menace de la concurrence. La disposition de la salle peut être travaillée : l'exploitant peut se trouver face à un "jury d'examen", ou autour d'une table de travail. La première disposition amènera l'exploitant à être sur la défensive, alors que la seconde fera en sorte que la réunion ressemble plus à une résolution de problèmes en commun qu'à une négociation. Il est crucial de ne laisser voir aucun document confidentiel (offres concurrentes typiquement) à l'exploitant au cours de la négociation, et par conséquent d'organiser les locaux dans cette optique.

L'organisation de l'équipe de la collectivité doit être précisée. Cette organisation est à la charge de l'élu, qui peut demander conseil à ce sujet aussi. Une équipe trop large implique plus de difficultés à mener les débats, mais fait participer de plus nombreuses compétences. Les rôles peuvent être joués de manière différente : le conseiller peut représenter une extrême, et jouer le rôle de l'élément "conflictuel", et l'élu devant trancher de manière plus coopérative avec l'entreprise. Il peut être le porte-parole de l'élu, celui-ci conservant la décision. Le conseiller peut aussi n'être présent que pour assurer la validité juridique de la procédure, fournir des éléments techniques et des calculs financiers permettant à l'élu de mener les négociations. Le conseiller n'est pas le représentant des usagers, il est ainsi de rigueur que l'élu entame les négociations. Le début des négociations est stratégique et il est préférable pour l'élu d'avoir prévu, avec le conseiller, le contenu (et la forme) de l'entrée en matière. Il est préférable que l'élu affirme dès ce début des négociations son autorité et sa maîtrise des évènements. La liste des points à préciser est importante, elle peut être ordonnée par groupe de sujets de même nature ou de sujets liés.

Il est nécessaire de prévoir un bilan oral des résultats de la négociation : ceci évite d'une part que les négociations s'enlisent sur un point particulier, ou une négociation multiple du même point, et d'autre part l'adaptation des stratégies et des tactiques.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

4.2. Les recommandations de la théorie

Il reste difficile de formuler des recommandations sur la négociation. Un aperçu de quelques erreurs (Dupont, 1994) et de quelques comportements à adopter figure dans le Tableau 56. Bien sûr, les auteurs sont unanimes sur la nécessité de se préparer à la négociation, en termes d'information, de stratégie et de tactique. D'autre part, des recommandations sur la conduite de négociation sont possibles, concernant le mode de communication avec le négociateur adverse, mais les portées de ces recommandations sont dépendantes du contexte. Les stratégies mêlent des passages conflictuels où le pouvoir de négociation va s'exprimer au travers d'un rapport de force et des passages coopératifs générateurs de valeur, qu'il est de mise de partager par la suite.

Rojot développe des « tâches à accomplir » qui peuvent aider le négociateur. Il est ainsi important de maîtriser les changements stratégiques. Les stratégies sont interdépendantes, une stratégie conflictuelle répondant mieux à une attitude distributive que tout autre coopératif. Ainsi, il est important de bien identifier la stratégie adverse, ses revirements, et d'y répondre. D'autres recommandations concernent la communication, le fait d'organiser et d'énoncer simplement et clairement un message, et de s'assurer qu'il est perçu correctement. Il s'agit alors de convaincre la partie adverse, c'est à dire reconnaître sa rationalité et ses systèmes de valeurs et les utiliser. Du concret sera plus parlant qu'une idée abstraite, et il faut laisser le temps à la partie adverse de se persuader du bien-fondé de la logique présentée. Les perceptions et les systèmes de valeur sont à cet égard à modifier le plus rapidement possible en négociation. L'emploi de mots qui ne sont pas compris par la partie adverse (technique par exemple) est un comportement distributif. Il est ensuite extrêmement important de bien écouter ce que l'autre partie a à transmettre (et ne pas se préoccuper d'autres choses) : cela permet le transfert d'informations, et de comprendre mieux le raisonnement adverse. La communication non verbale ou par signes a aussi sa place. Enfin, il faut tout noter pour conserver une mémoire objective des faits, pour une meilleure analyse. La question de négocier seul, ou de la gestion de l'équipe avec ses différents rôles (par exemple, leader, porte-parole et rapporteur) est importante, autant que celle des attitudes.

Dupont explique encore que la réflexion stratégique sera aidée si les questions suivantes ont obtenu des réponses :

- Quel est le scénario de négociation le plus probable et le meilleur pour la partie ?
- Sur quel terrain va-t-on jouer ? (juridique, technico-économique, historique…)
- Quelles sont les stratégies de rechange ?
- Quelles sont les options et les alternatives ?
- Comment gérer le temps ?

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

- Quelles tactiques (et plus précisément quelles techniques) utiliser ?
- Quelles initiatives doit prendre le négociateur ?
- Quels sont nos positionnements (ZAP et Objectifs) et ceux de la partie adverse ?
- Quel est le type d'accord voulu ?
- Quelles vont être les conséquences sur l'avenir ?

Erreurs	Recommandations
- Techniques - Préparation insuffisante - Mauvaise connaissance de la partie adverse - Erreurs dans le travail d'équipe - Pas de stratégie des concessions - Communication - Ecoute insuffisante - Trop peu de bonnes questions - Mauvais maniement de l'échange d'information - Confusion entre négociation et débat - Dynamique de la négociation - Mauvaise présentation ou mauvais maniement des points à résoudre - Pas de prise en considération d'un nombre suffisant d'options - Mauvais contrôle du temps - Comportement - Ne pas gagner, voire perdre de la crédibilité - Hostilité excessive (distributivité) - Manque de réalisme et de flexibilité - Etre perçu comme flou/vague, amateur, « mou » - Se montrer vulnérable au stress, paniquer en situation d'impasse - Impatience - Se montrer peu capable d'interaction positive	- Avant la rencontre - anticiper les situations pouvant conduire à des négociations - savoir reconnaître le négociable du non-négociable, et les orientations distributive et intégrative - façonner l'environnement pour être dans une position de force - se préparer - élever son niveau d'aspiration - Pendant la négociation - Maîtriser l'organisation et les procédures - Maîtriser les questions de représentativité, de mandat, de négociation en groupe - Manier habilement les tactiques et techniques, éviter les pièges - Utiliser l'argumentation et la communication dans un sens constructif - Après la négociation - Analyser la négociation

Tableau 56 - Recommandations adaptées de Dupont (1994)

4.3. Phases de la négociation

La négociation peut être organisée de nombreuses manières différentes. Nous en citons ici quelques unes à titre d'exemple. La succession des phases de la négociation suit la stratégie définie conjointement par l'élu et le conseiller.

Une première manière de faire est de commencer par la présentation des offres, et par une demande de précisions (ritualisation, voir Partie 2, Chapitre 4, 3.2.2.). Elle reprend approximativement la séquence expliquée dans le Moniteur (Mahevas, 2003b). Les hypothèses de calcul devront être définies, et les sous-parties du contrat posant problème doivent être soulevées. Dans la phase suivante, les offres devraient être plus facilement comparables, après les précisions de la première phase. C'est le moment d'engager des négociations plus approfondies, sur une base technico-économique et/ou sur la base d'une prestation globale vis-à-vis d'un prix global. L'équipe de la collectivité peut se

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

répartir les rôles : l'argumentation technico-économique est laissée au conseiller, alors que l'élu peut mettre en relation une prestation globale et un prix global qu'il devra justifier à ses abonnés. La conclusion des négociations permet d'ajuster la formule d'indexation (en fonction des coûts qui vont varier, le reste - comme le remboursement de la dette - étant inclus dans la part gelée de la formule) et le tarif, et encore de mettre au point les derniers détails du contrat.

D'autres conseillers suggèrent de commencer par préciser la prestation à fournir avec chaque exploitant, les moyens et les engagements prévus. Une fois cette phase réalisée et entérinée par chacune des parties, l'élu et son conseiller précisent les clauses contractuelles en accord avec l'exploitant. Ils peuvent alors commencer à négocier une recette globale. Les différents exploitants sont alors mis en concurrence sur la base de ce montant. Une phase finale permet ensuite de définir les derniers détails du contrat. Cette manière de faire a l'avantage d'éviter à l'élu de revenir sur ses choix initiaux de prestation. Ainsi, l'élu choisit la prestation juste suffisante à son service, et l'exploitant n'a pas intérêt à "gonfler" cette prestation, il risquerait de ne plus être concurrentiel dans la phase suivante.

4.4. Les moments importants de la négociation

Nous avons déjà abordé, ci-dessus, le problème du début de la négociation. Au cours de son évolution, la négociation va rencontrer des moments charnières, qu'il est important de maîtriser.

4.4.1. Différentes manières d'aborder la négociation : des tactiques classiques

Les mécanismes de la négociation font jouer l'une des deux composantes, intégration ou distribution (coopération, création de valeur vis-à-vis du conflit ou de l'appropriation de valeur). Dans le secteur de l'eau, la question de la fidélisation du client (l'élu, dans ce cas) est très importante. On a en effet une négociation commerciale, à dominante intégrative. En revanche, il est fondamental de conserver une dimension conflictuelle, les intérêts des deux parties en présence n'étant pas confondus. Rojot (1994) (Tableau 57) montre une série de tactiques qu'il est possible de classer selon l'orientation intégrative ou distributive de la négociation.

Dupont (1994) explique que, dans le but de sécuriser la procédure, un diagnostic doit être fait, qui déboucherait sur les enjeux et les objectifs de chacune des parties, sur les initiatives que la collectivité pourrait prendre, les stratégies de concessions, les replis éventuels sur la meilleure alternative ou les manières de perdre le moins possible au travers de la négociation et finalement l'inventaire des options ouvertes à chaque partie.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Les menaces ont leur importance (Sinaceur, 2004). Elles sont censées être plus efficaces lorsqu'elles ne sont pas explicitées. La meilleure alternative de la collectivité correspond à la plus grande menace qu'elle peut exercer sur l'exploitant, et cette alternative fait partie du pouvoir de la collectivité (intensité de la demande).

Tactiques distributives	Tactiques coopératives
- Ajout de nouvelles demandes en dernière minute - la discussion point par point, ceux-ci étant sans lien apparent - la discussion longue d'un point pour que la partie adverse l'étiquette d'une importance primordiale et pour passer plus rapidement sur une demande réellement pressante (tactique dite du « faux pivot ») - le bilan qui peut permettre de présenter et d'entériner un point de vue sur les échanges antérieurs - la présentation d'options toutes défavorables à la partie adverse entre lesquelles elle doit faire un choix, la tactique des 4 marches consistant à présenter 4 options, allant de l'extrêmement défavorable au favorable à la partie les présentant, de telle manière que la partie adverse choisisse la 3ème solution en tant que compromis entre deux autres possibilités acceptables (les n°2 et 4) - la répartition des rôles entre le « bon » et le « méchant »	- la prise en compte de la légitimité de l'autre - l'exploration des intérêts de chacun - la composition des différentes préférences de chacun - le partage d'information - la transparence effective - la récompense de la coopération - l'exploration de concert de nouvelles solutions - construction d'un bon accord progressivement en élaborant de mieux en mieux des accords minimaux.

Tableau 57 - Exemples de tactiques selon Rojot (1994)

Toute tactique déstabilisatrice peut encore fonctionner, dans une optique plus distributive. Par exemple, le négociateur de la collectivité peut attaquer la relation de mandat entre l'opérateur et son négociateur: il se peut que ses décisions ne soient pas intéressantes pour la collectivité et que l'élu souhaite parler à quelqu'un d'autre, pouvant engager la société.

4.4.2. Trajectoires, impasses et concessions réciproques

Pour aboutir au même résultat, plusieurs stratégies de négociation sont possibles. Plusieurs exemples de ces stratégies peuvent être observés sur la Figure 28. Toutes les stratégies font intervenir des concessions réciproques ou des blocages à partir de différents positionnements initiaux. La trajectoire N°2 montre une négociation particulièrement intégrative, les concessions réciproques ayant lieu tout au cours de la négociation à partir d'un positionnement très élevé. Les deux autres trajectoires montrent plusieurs blocages, donc des négociation plus conflictuelles. La prévision de ces trajectoire dépend des leviers qu'il sera possible de mettre en place : les trajecctoires 1 et 3, à positionnement initial élevé, font intervenir des concessions réciproques et correspondent vraisemblablement à des situations où l'asymétrie de pouvoir initiale est forte. La présence de menaces implicites permet de débloquer les impasses.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

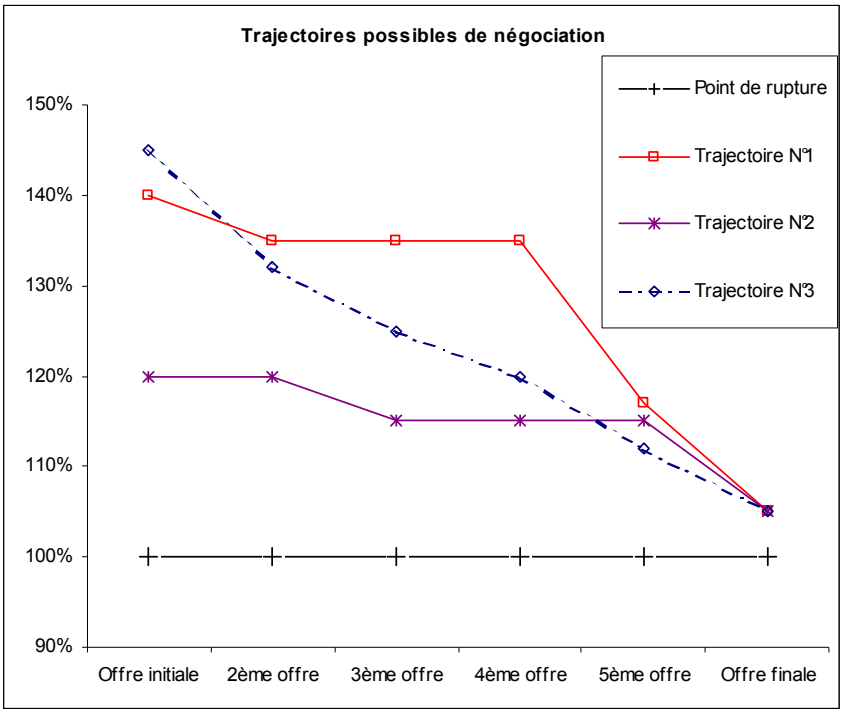


Figure 28 - Différentes évolutions en négociation

Les blocages en négociation peuvent être dépassés au travers d'une attitude coopérative, aboutissant à la résolution d'un problème que rencontrent les 2 parties. Les concessions permettent de sortir d'une situation d'impasse, au même titre que l'élargissement de la négociation ou que la proposition d'une solution innovante permettant de partager une valeur totale plus élevée. Les concessions sont basées sur le principe de réciprocité : une négociation ne fonctionne qu'à condition, entre autres, du respect de ce principe (Zartman, 2004). Le négociateur qui concède le premier s'expose à une baisse de son pouvoir. Les concessions doivent donc être bien présentées, en temps voulu, et adaptée à la situation. Ces concessions suivent un moment où la partie est en position de force, et sont souvent précédées de déclarations d'intention.

La valeur des points concédés n'est pas identique pour les deux parties. Elles la perçoivent différemment. Ainsi, un bon échange de concessions peut aboutir à augmenter le surplus dégagé par chacune des parties à l'issue des négociations.

4.4.3. Le suivi de la négociation et la conclusion de l'accord

Il est primordial, à chaque réunion de négociation, de faire le bilan des résultats obtenus et des points de blocage. Le suivi de négociation, comme évoqué plus haut, sert à entériner l'issue des discussions et à décider d'une adaptation de la stratégie, et des nouvelles tactiques associées. Un autre moyen de s'assurer de la bonne exécution du contrat reste de disposer d'un contexte concurrentiel : il semble que la dérive des contrats

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

ait moins lieu dans ce contexte que dans une situation de monopole incontesté. A ce sujet, un article (Chong*, Ibid.*, 2005) montre que la concurrence *ex post* (la possibilité de perdre le contrat à l'issue d'une période d'exploitation) pourrait être un déterminant du prix (à la condition de combiner cette concurrence avec la durée restante jusqu'à échéance du contrat).

La conclusion de l'accord est souvent l'occasion de discuter des dernières clauses dont la rédaction peut ne pas convenir, et de consigner dans le contrat les résultats des discussions. Il reste très important de vérifier que ce qui est dit est bien acté.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

5. Le suivi du contrat

Le pilotage du contrat se fait principalement par 3 moyens : l'application des pénalités liées à la non-réalisation des objectifs, le suivi du contrat et la confiance, nécessaire pour la renégociation ou la délégation suivante. En effet, "*les dispositifs de coordination sociaux apparaissent comme un complément indispensable au contrôle*" (Brulhart*, Ibid.*, 2003) : confiance et contrôle ne s'excluent pas mais se complètent pour une bonne coordination des partenaires.

Le suivi permet de constater les non-réalisations d'objectifs. Les pénalités associées doivent être décidées par l'élu, et adaptées de manière à ce qu'il puisse les appliquer. En effet, elles doivent être incitatives et donc ne pas être trop faibles. Mais si les pénalités sont trop élevées, elles ne pourront pas être appliquées : l'élu ne prendra certainement pas le risque de dégrader sa relation avec l'opérateur. Elles peuvent par exemple être définies relativement au chiffre d'affaires du service.

Le fait d'avoir prévu un suivi du contrat peut être un signal pour l'exploitant sélectionné que pour ce service, les prestations contractuelles seront les prestations effectives. Généralement, les prestations suivent tout de même un certain standard de la profession, seuls quelques engagements très spécifiques variant d'un service à l'autre. Surtout, le suivi du contrat, qu'il soit effectué par la collectivité ou externalisé à un tiers, sert à mieux connaître le service et à effectuer les ajustements le plus rapidement possible lorsqu'il y en a besoin. Des réunions régulières avec l'exploitant ne peuvent qu'améliorer la coordination et assouplir la gestion du service. Le suivi du contrat est aussi financier. Des renégociations aboutissent parfois à des avenants. Un CEP détaillé lors de la signature du contrat permet en outre de gérer les (inévitables) renégociations au mieux en respectant l'équilibre du contrat. La bonne définition de l'équilibre initial du contrat permettra, par exemple, d'éviter l'augmentation des frais de maintenance lors de la mise en place de compteurs de sectorisation, car le coût de recherche de fuites réduit aussi avec l'installation de ces équipements et la réalisation des objectifs devient plus aisée.

Enfin, la confiance évite d'avoir recours à des formes d'arrangements contractuels, ou d'avoir recours à des tribunaux pour tout litige. Ainsi, les éventuelles erreurs d'exploitation amènent des compensations à l'avenir, même si ces arrangements restent informels.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

6. Conclusion

La procédure de délégation de service public est un "juste processus", puisque les deux parties prenantes peuvent, au travers d'une négociation, valoriser leurs atouts et utiliser leurs alternatives pour aboutir à un accord mutuellement acceptable. La négociation est ainsi indispensable. Elle fait intervenir une asymétrie d'information qu'il est de mise de réduire.

Ce processus peut être amélioré, du point de vue des usagers, au travers d'une préparation plaçant un maximum d'atouts dans la main de la collectivité. Ces atouts sont d'abord une **bonne gestion du temps** pour éviter les ultimatums, le **choix d'un conseiller** indépendant et dont la prestation sera bien définie pour fournir les compétences dont la collectivité ne dispose pas. De plus, un **bilan de la situation**, tel que le définissent les spécialistes de la négociation, permet d'évaluer la nécessité de générer de nouvelles alternatives et de préparer l'utilisation des forces de la collectivité dans la négociation. Il est crucial de crédibiliser les alternatives de la collectivité. C'est au moment du choix du mode de gestion que les **positionnements initiaux** et les **objectifs** de la collectivité doivent être définis, en parallèle d'une **stratégie** dépendant du contexte de concurrence. L'élaboration du dossier de consultation doit en outre faire en sorte de limiter l'asymétrie d'information entre les candidats, qui mènerait à un avantage au sortant. Le déroulement de la négociation répond à la préparation des stratégies au travers d'une organisation pratique, d'un séquencement des points à aborder et des phases conflictuelles et coopératives bien défini. Il utilise différentes tactiques, mises au point initialement et adaptées en fonction des résultats obtenus. La conclusion de l'accord, tel que l'a défini la négociation, fait suite à un bon suivi du processus, consignant les conclusions de chaque réunion. Enfin, la négociation initiale porte sur le déroulement du contrat, qu'il est donc de mise de sécuriser au travers d'un suivi et d'un contrôle et de rendre flexible par une confiance accrue.

Le processus peut encore aboutir à une légitimité et une acceptation accrues du prix, mais aussi à une réduction de ce dernier en plaçant les abonnés au cœur des négociations. A condition qu'ils soient bien informés, leur implication dans les définitions initiales des objectifs de la collectivité et de ses stratégies peut être un atout important pour l'élu, ajoutant un enjeu pour la collectivité et renforçant les demandes de l'élu. En complément de la diffusion de références de comparaison et d'expériences des collectivités, cette dernière piste doit, selon nous, être explorée.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Chapitre 3 L'amélioration des conditions de négociation

Les résultats des négociations peuvent être améliorés. Au travers de stratégies bien définies par la collectivité et par son conseiller, la collectivité pourra tirer meilleur profit des atouts dont elle dispose et améliorer son pouvoir de négociation au travers de la mobilisation d'alternatives crédibles : bien en amont de la procédure, la collectivité peut jouer sur sa communication vis-à-vis des opérateurs pour favoriser le contexte concurrentiel, ou à défaut pour préparer un retour en régie crédible. Sans la volonté ferme de l'exécutif de la collectivité, peu d'améliorations peuvent être attendues ; le conseiller ne peut agir qu'avec l'aval de son client. **Une implication accrue des usagers dans la définition des objectifs amène à la définition de nouveaux points de rupture**, en mettant la représentativité de l'élu dans la balance de la négociation. De plus, un "juste prix" pour les usagers ne peut être atteint que si leurs intérêts sont bien représentés par l'élu et qu'ils sont convaincus de ce "juste prix" au travers de leur participation.

Les élus peuvent bénéficier d'un **appui à l'échelle nationale**. En effet, il est plus difficile de négocier en l'absence de référence, et les élus doivent pouvoir à la fois fixer des objectifs raisonnables, et juger le service rendu par l'exploitant et le prix associé. L'organisation du "concours de beauté" entre les exploitants peut aussi utiliser la renommée des exploitants, ce qui serait encore utile pour la réduction des opportunismes. Nous verrons donc l'intérêt d'une telle démarche, ainsi que les manières de mettre en œuvre ce type d'observatoire.

La définition d'un "juste prix", en délégation, pourrait ainsi mobiliser des comparaisons nationales ainsi que les bénéficiaires directs du service, les abonnés.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

1. Une information de meilleure qualité

Une bonne connaissance des prix et des caractéristiques du service est une démarche importante, à plusieurs titres. L'information sur les prix suppose d'abord la définition d'une variable comparable d'un service à l'autre, puis la prise en compte des prestations couvertes et des caractéristiques principales des services. Finalement, l'organisation d'un observatoire à un niveau global requiert une bonne articulation avec les besoins et les sources d'informations locales.

1.1. L'intérêt de nouvelles sources d'information

Sur la base d'une analyse d'expériences d'introduction de la concurrence dans les services publics en France et au Royaume Uni, en parallèle avec la théorie de la négociation, C. Defeuilley conclut que "*le régulateur doit mettre au point un ensemble de règles […] caractérisées par (a) un environnement institutionnel stable […] (b) la base d'une coordination planifiée (structures intégrées ou contrats de long terme) (c) des outils de révélation et de contrôle (concurrence par comparaison, rassemblement d'informations, rapports, évaluations, formule de price-cap) réduisant les asymétries d'information et valorisant les performances techniques, managériales et commerciales (d) une coordination décentralisée* […]"(Defeuilley, 1999). C'est de l'outil d'information et de réduction des asymétries d'information dont il s'agit ici.

Les éléments issus du compte rendu technique annuel des délégataires ne permettent pas nécessairement d'évaluer la performance du service, en l'absence de référence de comparaison. Il est possible d'évaluer la progression dans le temps, mais beaucoup plus difficilement la valeur des indicateurs vis-à-vis d'un niveau de prix et de moyens mis en œuvre. "*Ces documents sont de peu d'utilité pour les collectivités qui ne peuvent pas en faire des instruments de* benchmarking*, pour des raisons qui tiennent essentiellement à l'absence de standardisation et de cohérence des informations qui y sont données*" (Defeuilley, 1998). Ces observations sont un peu moins vraies à l'heure où des recherches à ce sujet ont abouti (Guérin-Schneider, 2001 ; Guérin-Schneider et Nakhla, 2003b) et où un décret définissant des indicateurs de performance nécessairement suivis par les grandes collectivités va paraître. Il reste tout de même que des valeurs de référence font défaut.

La fonction de cet observatoire serait, d'un point de vue extérieur, de fournir des méthodes et des ratios actualisés régulièrement permettant d'estimer des **coûts unitaires**, des méthodes afin de connaître les moyens nécessaires à chaque activité, ainsi que différentes manières d'estimer un prix en fonction des spécificités du service et de la prestation. La comparaison des prix associés à différents services rendus et à

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

différents patrimoines et contextes de gestion n'est pas aisée. Il reste important que les élus puissent disposer de **références de comparaison**. Les collectivités ont besoin de coûts unitaires les aidant à mieux négocier, et il est possible de comparer et d'actualiser une liste de ratios de coût unitaire des prestations.

"Sur ces marchés, en plus de la mobilisation de l'ensemble des savoir-faire accumulés sur le plan technique comme sur celui de l'ingénierie contractuelle ou financière, le positionnement des groupes semble être particulièrement sensible à leur "image" (Salles*, Ibid.*, 1997). En effet, comme nous l'avons vu sur plusieurs terrains, la confiance reste un point très important pour les élus, et la réputation des entreprises en est un antécédent. Ainsi, il pourrait être possible pour les élus de connaître à un niveau national quelques références d'exploitation de services semblables à celui de leur collectivité. La **réputation** des opérateurs reste généralement un critère de choix lors des procédures de délégation. La publication des **résultats sur l'efficacité** des opérateurs, en termes de rapport qualité-prix, permettrait certainement un effort accru de qualité grâce à une sanction supplémentaire en cas de mauvaise exécution du contrat. Devant une comparaison des efficacités des services, les opérateurs ont vraisemblablement intérêt à fournir des offres dont le prix correspond à la qualité de service effectivement fournie.

Un **recueil des expériences** et de leurs résultats pourrait aussi permettre de faire bénéficier des collectivités des bonnes pratiques testées sur quelques services pilotes. Des méthodes pourraient aussi voir le jour et soutenir les collectivités dans leur processus de délégation : *"[Une autorité de régulation nationale] pourrait […] proposer des modèles de cahier des charges qui permettraient aux régulateurs locaux de profiter de travaux nationaux proposant des solutions sur les points clés des contrats*" (Garcia, Breuil *et al.*, 2003). Par exemple, il peut être profitable de fournir une méthode permettant de bien contractualiser l'évolution des prix par la formule d'indexation en fonction des coûts présentés dans le CEP. Le recueil des bonnes pratiques pourrait ainsi permettre de diffuser les méthodes qui ont fonctionné. Les mêmes travaux de recherche (Garcia*, Ibid.*, 2003) expliquent qu'une centralisation et diffusion des appels à candidatures pourrait augmenter la concurrence.

Enfin, permettre aux élus d'objectiver le niveau de prix et de qualité de son service devant les abonnés reste primordial. Le troisième objectif de cet apport d'information serait donc de donner les moyens aux élus de présenter une situation du service au regard de celles d'autres collectivités. "*Des statistiques annuelles (qualité, prix) sur des échantillons de services d'eau en délégation mais aussi en gestion directe répondraient en partie à la demande d'information des usagers*" (Garcia*, Ibid.*, 2003), et pourait en outre permettre d'objectiver le besoin d'une étude de retour en régie. L'élu pourrait aussi disposer de

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

compétences ou de ressources supplémentaires permettant de former et d'informer ses usagers sur les problématiques du service d'eau. Ces informations devraient permettre de comparer les prix des services en fonction du contexte, du contrat et de la qualité de service.

1.2. Comment comparer les prix des services ?

Les prix des services sont très difficiles à comparer. Il reste simple de comparer deux factures pour une consommation de 120 m^3, mais ces valeurs peuvent être très rapidement rapprochées de variations de contexte ou de prestation. Le problème reste de comparer, toutes choses égales par ailleurs, des services adaptés à un contexte particulier unique.

1.2.1. La définition du prix

Pour comparer plusieurs services, en ne se basant que sur les prix ou les tarifs proposés, la rémunération globale du délégataire peut être un critère. Mais un prix du service plus élevé ne signifie pas nécessairement un service moins performant ou une décision moins appropriée : entre deux collectivités identiques, si la seule différence entre les opérateurs est que l'un prend en compte le remboursement de la dette de la collectivité et l'autre non, le second sera considéré comme meilleur alors que la prestation est presque identique (les frais financiers liés au remboursement de la dette constituent l'unique différence). Ainsi, seule la part exploitation (incluant le renouvellement non programmé) devrait être la plus faible, les autres valeurs (voir Tableau 58) sont neutres ou bénéficient à la collectivité. Ainsi, un choix sur le prix uniquement peut ne se faire que sur une partie réduite du CEP.

<table>
<tr><td rowspan="7">Recette de l'exploitant ramenée au volume consommé</td><td>Part strictement exploitation et renouvellement non programmé</td><td>Augmentation plutôt synonyme de perte pour la collectivité</td></tr>
<tr><td>Part renouvellement programmé</td><td rowspan="7">Augmentation plutôt synonyme de gain pour la collectivité</td></tr>
<tr><td>Prise en charge des annuités de la dette</td></tr>
<tr><td>Part d'investissement concessif</td></tr>
<tr><td>Redevance d'occupation du domaine public</td></tr>
<tr><td>Frais de contrôle</td></tr>
<tr><td>Cautionnement ou Garantie à première demande (versé par l'exploitant)</td></tr>
<tr><td colspan="2">Recette de la collectivité ramenée au volume consommé</td></tr>
</table>

Tableau 58 - les composantes du prix

Si la comparaison a pu être faite sur la base des recettes globales, un tarif est à définir, à partir de la volonté politique de l'élu. Ce tarif inclut aussi la valeur des éventuels frais d'accès au service parfois mis en place, payés par les nouveaux abonnés, ou des frais de résiliation payables par les abonnés partants. Pour comparer deux services, il est

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

nécessaire de ramener la recette choisie au volume consommé. Cette estimation est stable vis-à-vis de modifications des frais d'accès ou de résiliation ou des modalités tarifaires, mais peut être à ajuster si la collectivité compte beaucoup de nouveaux abonnés ou de nombreux abonnés "gros consommateurs". La part calculée pour 120 m^3 peut en effet être sujette à des distorsions dues à l'adéquation entre la structure de la consommation des abonnés et la structure tarifaire.

Ainsi, **entre deux services, la comparaison des prix pourrait se faire sur la base de la part "exploitation stricte",** mais excluant les investissements concessifs, le renouvellement programmé, etc. Cette part est à ramener au volume consommé. Mais deux prix correspondent aussi à une période temporelle, dans le contrat ou vis-à-vis des modifications réglementaires.

Ainsi, il est possible de soumettre plusieurs objets à la comparaison : les évolutions en négociation, les niveaux d'offres initiales, les prix sur la durée du contrat, les prix en début de contrat, ou encore les évolutions des prix.

Afin de comparer deux offres, cette valeur reste intéressante, mais le niveau des clauses concessives et le renouvellement programmé doivent aussi faire partie des critères de choix afin de réduire leur prix par la pression de la concurrence.

1.2.2. La prise en compte du contexte du service

D'autres critères sont à mettre dans la balance pour comparer deux services. En effet, "*la prise en compte des caractéristiques de l'environnement des services constitue le plus important obstacle à franchir*" (Garcia*, Ibid.*, 2003).

La prestation peut différer d'un service à l'autre. Les obligations de présence locale de l'exploitant (bureau local), le niveau d'engagement relativement aux performances constatées du service, l'état initial du patrimoine et son état prévisionnel (fonction des renouvellements prévus) vont modifier les prévisions de coûts d'exploitation du service. Les clauses contractuelles vont refléter ces variations de prestation. Dans cette mesure, elles sont à mettre en relation avec le prix.

Le patrimoine est ensuite à prendre en compte. Pour chaque activité (exhaure, traitement, stockage, distribution, service clients…), des caractéristiques des infrastructures et de leur état peuvent être disponibles. La prise en compte de ces caractéristiques peut permettre de lisser certaines différences entre les services, ces différences étant justifiées par des variations de coût d'exploitation.

Dans l'idéal, il serait intéressant de prendre chacun de ces éléments en compte. La principale difficulté réside cependant dans l'estimation des influences de chacun des éléments. Il est nécessaire de faire apparaître des définitions univoques et des standards

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

de calcul, ce qui est en voie d'achèvement pour les indicateurs de performance (Cousquer, Dumont *et al.*, 2005). Les valeurs décrivant le contexte du service ont à être clairement définies (notre étude s'est en effet heurtée à, par exemple, la définition du linéaire de réseau : doit-on ou non considérer le linéaire d'adduction d'eau brute ?). **La solution la plus simple consisterait à rapprocher des situations équivalentes, sans pour autant chercher à identifier des effets globaux sur l'ensemble des services.** En effet, par exemple, les possibilités ouvertes à des petits services ruraux n'ont que peu de chose à voir avec les choix devant lesquels se placent les très grandes collectivités.

Enfin, les prix pourront être mis en relation avec l'exploitant, la région, les enjeux locaux, et il serait possible faire le lien entre la cartographie des localisations des exploitants et les variations de prix.

1.3. Quel dispositif d'observation mettre en place ?

L'observatoire ne peut obtenir de résultats si les données ne sont pas fiables ou s'il manque des renseignements. Ainsi, il est très important de conserver un contact étroit avec les collectivités afin de définir puis de répondre à leurs attentes, leur fournir les éléments qu'elles attendent et obtenir un accès facile aux informations. **Une bonne articulation entre le niveau local et le niveau national** est donc à organiser. En effet, l'exploitation des données requiert des résultats d'enquête très complets, fournissant des niveaux de qualité de l'information, pour que le traitement des données puisse être efficace (enquêtes de terrain).

Un processus itératif pourra être proposé aux collectivités, dans le but d'affiner les questions posées aux services techniques et les méthodes d'analyse et de restitution. Ainsi, il est possible d'obtenir une méthodologie adaptée aux attentes des collectivités. Des enquêtes très détaillées devront donc avoir lieu dans un premier temps, pour disposer d'informations exhaustives. Ces données pourront être mises à jour par la suite par les collectivités interrogées.

La mise à disposition de références de comparaison ne permet pas d'incitation directe des exploitants locaux à adapter leur prix aux références. **Les élus voulant comparer leur service à une situation similaire devraient pouvoir contacter leurs responsables**, afin de s'assurer de la prise en compte de spécificités importantes du service. Si un organe de régulation peut fournir des éléments de comparaison aux élus et aux abonnés, son rôle peut aussi être de **fournir des guides de la procédure de délégation** à l'usage des élus, et **d'informer les usagers** sur le fonctionnement technique et financier des services d'eau. Cela peut aussi être le lieu de **centralisation et de retransmission des expériences** menées par les collectivités innovantes.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Si les élus peuvent bénéficier de références de comparaison, le résultat de la négociation peut aussi être amélioré au travers d'une participation forte d'une population formée. D'ailleurs, les références de comparaison dégagées peuvent devenir des bases de débat pour les usagers et leur permettre de comparer la qualité de leur service. C'est au travers de la pression des usagers que les références de comparaison publiées fourniront une incitation à la baisse des prix négociés.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

2. Une participation accrue des abonnés

Une action au niveau global, fournissant des informations et notamment des références au niveau national, ne peut se passer d'un relais au niveau local. Les usagers sont ceux qui pourront comparer directement - ou indirectement grâce à la mobilisation de l'élu responsable du service - les prix de leur service et les références indicatives fournies à un niveau national et utliser cette comparaison pour définir des objectifs pour la négociation. L'implication des abonnés constitue le levier qui permettra aux références de comparaison nationales de peser sur le prix du sevice local de l'eau. L'implication obligatoire des abonnés dans la négociation reste relativement réduite, au travers de l'action de la CCSPL (voir Partie I. Chapitre 1 3.2.). Les abonnés qui s'intéressent à la problématique de la délégation de leur service public d'eau vont devoir aller chercher des informations pertinentes auprès de leur mairie. Leur intervention suppose en effet d'abord une information.

2.1. Fondements

Les négociations dans le domaine de l'eau sont supposées bilatérales. Mais chacune des parties en présence représente d'autres personnes, et il reste nécessaire d'analyser plus finement les relations internes à chaque partie. Nous mettons donc l'accent, dans cette partie, **sur la relation de mandat qui lie l'élu à ses administrés-abonnés.**

2.1.1. Les critères de jugement

La manière dont les décideurs sont jugés fait en sorte qu'ils optimisent ce sur quoi ils se sentent jugés ; les choix restent localement rationnels. Nous reprenons ici les principes énoncés par Riveline (1991) : "(1) *un agent économique fonde ses jugements et ses choix, à un instant donné, sur un petit nombre de critères, en privilégiant les critères numériques,* (2) [il] *établit logiquement ses choix de manière à optimiser les jugements dont il se sent l'objet*, et (3) *les critères qui fondent les jugements dont un agent économique est l'objet ont pour origines les caractéristiques techniques de sa tâche, et les normes institutionnelles et culturelles qui s'appliquent à ceux qui le jugent".*

Ces éléments s'appliquent aux services d'eau. Les choix de l'élu se basent sur un petit nombre de critères, préférentiellement numériques, comme le montant global de la facture d'eau pour 120 m^3 consommés, les indicateurs de performance, la proximité et la réactivité du délégataire… Il établit ses choix en prenant en compte les critères sur lesquels il se sent jugé : c'est justement la facture globale du service et la facilité d'accès à l'exploitant qui intéressent souvent les usagers. Il peut justifier ce prix et sa décision de l'exploitant par "*la matière*", c'est-à-dire les caractéristiques techniques du service et le

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

niveau de prestation associé, "*les personnes*" - typiquement la confiance en l'exploitant -, "*les institutions*" (la procédure, les lois applicables et les modifications réglementaires récentes…), et "*le sacré*", c'est-à-dire les normes culturelles (par exemple, le fait que tout travail mérite salaire).

La décision par les opérateurs lors de l'élaboration des offres suit un cheminement similaire : privilégiant les points que l'élu utilisera très probablement comme critère de jugement (facture globale 120 m^3, tarif, proximité), ces choix de conception d'offre cherchent évidemment à plaire le plus possible au décideur, et les critères de choix de l'élu se réfèrent aux normes institutionnelles et culturelles qui s'appliquent aux usagers, jugeant en dernier recours l'élu.

Ainsi, afin d'aider l'élu dans sa décision, il est nécessaire d'affiner et d'adapter les critères de jugement des usagers. La formation des usagers, notamment de la CCSPL, aux principes techniques, financiers, juridiques et comptables fondamentaux des services publics d'eau potable ferait ainsi certainement en sorte que l'élu dispose de critères de jugement plus clairs.

2.1.2. Les comportements stratégiques

La décision de l'élu est donc localement rationnelle. D'un point de vue économique, la théorie des choix publics (Buchanan et Tullock, 1962) examine l'action publique collective et prend pour hypothèse **que toute personne est motivée par son intérêt propre**. Ainsi, un décideur élu par les citoyens optimiserait son intérêt propre lors de chaque décision. En effet, l'intérêt général est une notion difficile à clarifier. "*En ce qui concerne le décideur public local, la marge de manœuvre qui lui est laissée fait que la nature du mécanisme et, donc, l'efficacité de la réglementation dépendent largement des efforts qu'il engage au cours des phases de délégation et de contrôle. Mais la tutelle publique peut agir au détriment de l'intérêt des usagers du service public en privilégiant d'autres intérêts de la commune, ou encore des intérêts qui lui sont propres*". Ainsi, des comportements stratégiques des élus peuvent apparaître, et "*il est clair qu'aucune réglementation réelle ne peut garantir l'efficacité de la régulation, la volonté même de l'autorité publique n'étant pas sans faille*" (Salles*, Ibid.*, 1997).

L'individu qui prend part à une action collective va rencontrer deux problèmes majeurs qui vont limiter sa rationalité, relativement à une décision individuelle : d'une part il ne peut pas savoir quelle sera la décision collective au moment où il y participe, et d'autre part sa responsabilité sur l'avenir lors de la décision reste limitée. Ce n'est en effet pas l'élu qui subit les conséquences directes d'une modification de prix ou de changements dans la prestation. Ainsi, sous les hypothèses de la théorie des choix publics, puisque les électeurs ne peuvent le sanctionner qu'au travers du vote, et que les critères de choix du

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

vote ne sont que très partiellement liés au service d'eau, l'élu peut faire en sorte d'augmenter son utilité propre ; les intérêts des usagers font partie de cette utilité, puisque "garder la confiance de la population" peut par exemple faire partie de l'utilité de l'élu.

Une contribution intéressante à ce sujet (Maskin et Tirole, 2006) analyse les PPP (partenariats public-privé) à la lumière des contraintes budgétaires : celles-ci permettent de faire en sorte que le décideur, sujet à des pressions de "groupes d'intérêt", soit plus en phase avec l'intérêt général lorsqu'il est sujet à une contrainte budgétaire. En effet, ils partent du principe que l'intérêt (les préférences) du décideur n'est pas nécessairement aligné avec le bien-être social, et qu'il peut être dans cette mesure enclin à favoriser certains groupes d'intérêts. Selon les auteurs, des différences d'élasticité du vote des citoyens à la dépense publique pourraient faire en sorte de modifier les préférences des décideurs. Les auteurs expliquent que la prise en compte de la responsabilité électorale fait partie des perspectives de recherches liées à ce travail.

Ainsi, dans le cas des services d'eau potable, l'incitation à avoir recours à la délégation est forte, puisque les administrés ne prennent pas l'élu mais l'exploitant pour responsable de la non-qualité, et que les problèmes courants de la gestion du service ne sont plus sous la responsabilité de l'exécutif local. L'élu peut, si cette théorie s'avère applicable dans notre cas, être tenté de réduire la part collectivité dont il est directement responsable pour gonfler dans la même mesure la part de l'exploitant. En revanche, les incitations à aboutir au meilleur rapport qualité-prix en délégation sont relativement faibles. En effet l'information est relativement difficile d'accès pour les usagers-citoyens (Pezon*, Ibid.*, 2006b), ce qui rend leur jugement plus difficile. De plus, la gestion du service d'eau n'entre que marginalement dans les critères de choix de vote des citoyens, d'autres points pouvant être prioritaires. Les usagers peuvent encore, dans certains cas, être des éléments plus stables que les politiques : un mandat municipal dure 6 ans, alors qu'un contrat d'affermage classique dure en moyenne plus de 10 ans.

Enfin, il est possible de faire face à des comportements stratégiques : les prix peuvent être construits pour croître au cours du mandat de l'élu, de telle manière qu'ils ne soient pas trop élevés au moment des élections, par rapport à la référence historique (cas 5 pour illustration, où la croissance prévisionnelle du prix était basée sur des choix techniques eux-mêmes adaptés aux échéances électorales). Ainsi, le fait que le prix de l'eau n'augmente pas dans une forte proportion au moment de la mise en concurrence peut suffire à ce que l'électorat du responsable du service ne se retourne pas contre lui, dans un contexte où l'eau n'est pas un enjeu fort. De plus, il peut être plus important, pour l'élu considéré individuellement, de ne pas avoir de problème concernant le service d'eau potable que d'obtenir un tarif quelques centimes plus bas pour chaque mètre cube. En

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

effet, si la collectivité pousse trop l'exploitant à baisser ses prix, il est possible que la prestation effective ne soit pas à la hauteur de ses espérances (même si l'opérateur peut craindre l'effet de réputation). Il peut, dans cette mesure, être profitable pour l'élu de laisser une marge suffisante à l'entreprise pour ne pas avoir à renégocier le contrat à l'avenir et bénéficier d'un soutien inconditionnel de l'exploitant, sans risquer une hausse de prix supplémentaire.

2.1.3. Application à la négociation de délégation

Ainsi, **les électeurs disposent d'un pouvoir sur le décideur**. Ce pouvoir peut être utilisé et renforcé de manière à crédibiliser le point de rupture du représentant de la collectivité en négociation, c'est-à-dire à augmenter la demande fondamentale (selon Zartman) de l'élu. En effet, une demande claire et explicite formulée de la part des usagers ne peut pas être ignorée par l'élu, et son vis-à-vis en négociation ne peut faire changer l'élu d'avis : cette revendication vient directement de la population qui l'a élu. Ainsi, le rôle de mandat de l'élu vis-à-vis des usagers peut être utilisé, afin de crédibiliser une contrainte en mettant la responsabilité de l'élu dans la balance. Dupont (1994) précise toutefois (p. 83) que "*un point important à cet égard est l'autonomie nécessaire du négociateur : si celui-ci doit se sentir lié par des points de rupture (absolus), encore faut-il qu'il puisse disposer de marges de manœuvre. Un autre point est que le mandataire doit être doté d'un statut lui assurant crédibilité et représentativité et qu'il se sente psychologiquement et techniquement soutenu par ses mandants.*"

Les "points de rupture absolus" formulés par les usagers mettent l'élu dans une position plus difficile, où il se doit d'aboutir au moins à ces résultats. Au demeurant, les demandes explicitées par les usagers renforceront celles de l'élu. Afin de crédibiliser encore cette contrainte, il est préférable qu'elle ait été formulée par des personnes connaissant le service, ainsi que les implications de cette contrainte. La CCSPL, qui acquiert avec le temps l'expérience des délégations et des services d'eau, est particulièrement bien placée pour ce type de demandes, d'autant plus si elle est bien formée et bien informée.

2.2. Mise en place de la participation des abonnés

La participation des abonnés a aussi pour objectifs de définir les attentes de la population relativement au service, et de renforcer ainsi les points de rupture en négociation. Elle peut être faite suivant différentes modalités. Les grandes collectivités ont l'obligation de mettre en place une CCSPL. Celle-ci ferait ainsi le lien entre les abonnés et la collectivité. Il est nécessaire que cette commission soit formée aux enjeux et contraintes des services d'eau, et qu'elle puisse disposer de toutes les informations nécessaires. Les petites communes, elles, n'ont pas cette obligation. Elles peuvent mettre en place une telle

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

commission, mais il suffirait simplement d'organiser en amont de la délégation des débats ouverts à la population. Ceux-ci ont un objectif multiple : expliquer le processus de désignation du délégataire, former la population aux contraintes propres aux services d'eau (d'ordre technique, juridique ou économique), expliquer les avantages pour la collectivité de recourir à la délégation, faire un point sur le contexte du service et les actions prévues par la collectivité, et finalement recueillir les *desiderata* de la population intéressée au sujet du service d'eau. Ainsi, un débat, impliquant des personnes informées peut avoir lieu sur l'éventualité de la mise en place d'une régie, sur les prix et sur la qualité du service. L'intérêt pour l'élu est de mettre en avant sa démarche pour la délégation d'une manière transparente avec ses administrés, et d'obtenir des valeurs de référence issues de la population au-delà desquelles il lui sera difficile d'aller en négociation.

"[La mise en place du rapport sur le prix et la qualité du service peut être analysée comme] *l'impossibilité d'obtenir des garanties réelles d'efficacité quelles que soient les contraintes pesant sur le choix et le contrôle du délégataire, et la nécessité, in fine, de donner les moyens aux usagers-contribuables-électeurs d'exercer dans de meilleures conditions le contrôle de la pertinence des choix faits en leur nom par les élus*" (Salles*, Ibid.*, 1997). Ce contrôle de la pertinence des choix effectués par l'élu peut être coercitif, mais il constitue surtout une manière pour l'élu de se "lier les mains" pour la négociation, de manière à ce que les arguments des abonnés constituent des pressions suffisamment crédibles sur les exploitants.

Plusieurs manières de mobiliser la population sont possibles. La CCSPL est un instrument important, mais elle n'est pas forcément représentative du grand public : sa composition est décidée par l'élu responsable du service. De plus, les abonnés la composant ne sont pas nécessairement volontaires pour y participer. Ainsi, sa mise en place peut s'avérer dans certains cas peu porteuse. La mobilisation d'associations de consommateurs doit permettre de discuter puis de partager une compréhension du prix de l'eau et du mode de gestion. Des arguments en faveur de l'un ou l'autre des modes de gestion pourront émerger à partir de comparaisons avec des services similaires, fournies notamment par l'observatoire national.

L'objectif étant d'abord d'expliciter les objectifs et la position des abonnés, des enquêtes de satisfaction peuvent mettre en avant les faiblesses du service, et estimer l'acceptabilité du prix par les abonnés. Ces enquêtes ne permettent en revanche pas de connaître un objectif de prix ou de niveau de service souhaité par les abonnés. L'élu ou d'autres organismes, par exemple lors de réunions publiques d'information, pourraient fournir des explications ou des références de comparaison à la demande des abonnés, ce qui

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

permettraient d'étayer le jugement des abonnés. Il est important que ces enquêtes de satisfaction ne soient pas menées par l'exploitant, car les enquêtes sont sujettes à de nombreux biais, parmi lesquels le choix de l'échantillon et l'orientation des questions.

L'analyse des plaintes permet aussi la caractérisation du niveau d'insatisfaction des usagers, et surtout son évolution d'une année sur l'autre. L'émergence d'un thème récurrent, au niveau des réclamations, correspond à un point à améliorer pour le prochain contrat. L'objectif n'est pour autant pas défini précisément.

L'implication des usagers peut sembler dangereuse pour certains élus : des usagers peuvent se montrer excessivement revendicatifs, trop critiques ou trop peu constructifs. **Des réunions d'information préalables** doivent permettre à l'élu de fournir aux usagers et associations intéressées des éléments leur permettant d'évaluer le niveau du service et le prix, de manière à définir des objectifs pour l'avenir. Un dialogue est indispensable pour rendre les objectifs de prix réalistes, relativement à la fois au niveau de service, à l'histoire, aux services voisins ou à des modes d'organisation alternatifs, et que ces objectifs soient collectivement définis par l'ensemble des abonnés et de leurs représentants impliqués. Des réunions publiques successives à la procédure permettent l'évaluation de l'atteinte des objectifs par les administrés, l'élu pouvant toujours justifier son choix devant ses abonnés.

Ainsi, la participation des abonnés peut être **faite sur mesure**, alliant les différents moyens cités ci-dessus : analyse des plaintes, enquêtes de satisfaction, implication de la CCSPL et débats publics antérieurs et postérieurs à la procédure de délégation sont des instruments complémentaires. L'analyse des plaintes fait émerger des besoins incontournables d'amélioration, les enquêtes de satisfaction des améliorations possibles du service et dans une moindre mesure des objectifs. La CCSPL assure une représentation des usagers, mais sa composition reste stratégique. Seules les réunions publiques permettent, à partir du bilan du passé, de préparer collectivement l'avenir et de définir des objectifs. L'atteinte de ces objectifs pourra être évaluée après les négociations par les usagers.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

3. Conclusion

En supposant que la négociation, préparée et menée localement par l'exécutif de la collectivité, utilise au mieux les forces du service, les collectivités pourraient encore bénéficier d'autres possibilités d'amélioration de leur pouvoir de négociation. La voie de la réforme des services d'eau potable peut passer par un renforcement du contrôle et par la mise en place d'une agence nationale (Guérin-Schneider*, Ibid.*, 2003a) telle que l'ONEMA, mais les usagers peuvent aussi prendre une place centrale dans ce processus de changement.

La mise en place d'un observatoire national des services d'eau permettrait de nouvelles avancées. En effet, tout d'abord, il pourrait recueuillir les opinions des abonnés et des élus (et les réponses de leurs exploitants) sur leur service. Ainsi, l'effet de réputation des exploitants pourrait être utilisé de manière à faire en sorte que le contrat soit respecté et que les usagers soient satisfaits. De plus, sa mission pourrait être de mettre en contact les élus de différentes collectivités, proches en termes de caractéristiques techniques, afin de comparer les prix et les qualités de service, permettant aux élus, avant leur négociation, de connaître le champ des possibles et de quelle manière certains résultats ont été atteints sur un territoire particulier. Cette base de données permettrait en outre aux élus de comparer leur prix et leur service relativement à d'autres services similaires. Ces comparaisons pourront lui être utiles pour justifier un prix ou expliquer la situation du service à ses administrés. Enfin, un retour d'expériences peut aider à l'organisation des procédures "Loi Sapin" par les collectivités ou fournir un soutien sur des points très précis du service ou du contrat de délégation.

Mais l'élu peut aussi mettre à profit un outil local : ses abonnés. Ceux-ci interviennent dans la négociation au travers du mandat de l'exécutif. Une participation des usagers impliquerait une définition plus appropriée des objectifs et des priorités de la négociation. Plusieurs formes de participation sont possibles, mais celle qui semble renforcer le plus le pouvoir de l'élu en négociation est celle qui fait intervenir d'une part une évaluation initiale par l'élu des besoins de ses administrés et des alternatives qu'ils proposent, et d'autre part un bilan de la procédure "Sapin" devant les abonnés au terme de celle-ci.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Conclusion de la troisième partie

Nos terrains d'étude montrent comment, dans la pratique, les éléments de contexte et les enjeux pour chacun des participants à la négociation influent fortement à la fois sur la mobilisation des coûts et la force de la concurrence. La négociation s'impose comme l'articulation entre les différentes caractéristiques des services, que nous avons identifiées comme étant le patrimoine, le niveau de service, la concurrence et les enjeux de la délégation. Ce processus induit une variabilité supplémentaire liée à la stratégie de la collectivité et à la préparation de la négociation. En revanche, **il fournit l'assurance d'un "juste prix" au niveau local, non pas sur la base de déterminants précis et objectifs, mais sur celle du processus : son résultat est accepté multilatéralement.** En effet, un "juste prix" consiste en un consensus, une valeur incontestée et considérée par toutes les parties comme la résultante d'un équilibre.

La concurrence pour le marché n'est pas une réalité, il n'existe pas de processus concurrentiel strict. Le mécanisme n'est pas un système d'enchères, puisqu'il n'existe pas de "valeur" objective sur laquelle enchérir et que la décision ne se base pas sur des critères prédéfinis. De plus, les concurrents sont trop peu nombreux pour qu'il soit possible de parler d'une véritable concurrence : chaque service ne peut intéresser que peu d'opérateurs, vu la structure actuelle du marché et l'implantation géographique des entreprises. L'omniprésence de la notion de négociation fait penser que la notion de monopole bilatéral est plus adaptée au contexte de la délégation des services d'eau, où, en l'absence de prix de marché, les deux parties doivent vendre leurs ressources (*i.e.* leur compétence ou leur droit d'exclusivité) dans les meilleures conditions au vu des alternatives possibles.

L'amélioration de la maîtrise du prix passe donc d'abord par la maîtrise de la négociation. Plusieurs moyens sont souvent mis en œuvre pour y parvenir : un bilan initial, débouchant si nécessaire et si possible sur la modification du contexte pour disposer d'un pouvoir accru, une préparation de la négociation mettant en place une

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

stratégie d'utilisation des forces de la collectivité (parmi lesquelles des alternatives) pour parvenir à des objectifs, et par l'application de ces stratégies dans la négociation dans des tactiques et techniques plus précises.

Une voie prometteuse ouverte aux quelques 15 000 services d'eau potable en France pourrait aussi consister en une action duale, associant une participation locale forte et une comparaison nationale des services d'eau, pour une évaluation plus simple des résultats des services et des performances des opérateurs et une mise en commun des expériences menées dans ce domaine. La participation des usagers constitue une manière de renforcer le pouvoir de négociation de l'élu, mais cette participation ne peut se faire que si ces usagers sont suffisamment informés de la situation exacte du service et des possibilités qui lui sont ouvertes. L'analyse des plaintes constitue un baromètre de la satisfaction des usagers, que viennent compléter des enquêtes de satisfaction plus poussées. L'implication d'associations d'usagers ne peut se faire que si l'objet du débat est clair, et l'objectivation de certains arguments peut être favorisée par des études supplémentaires (étude de retour en régie par exemple). L'implication d'une CCSPL informée des alternatives ouvertes à la collectivité et à leur coût permet la prise en compte dans les objectifs de la négociation des souhaits des abonnés. La meilleure manière d'impliquer les abonnés est d'organiser des débats publics antérieurs (pour la définition des objectifs de la négociation) et postérieurs (pour l'évaluation des résultats par les abonnés) à la procédure de délégation. Un juste prix n'existe que si les usagers en sont convaincus ; le prix est la résultante d'un équilibre entre un client (l'exécutif de la collectivité) et un fournisseur (le délégataire), mais aussi avec les clients du client (les usagers).

En outre, malgré la difficile mise en place d'une structure d'information, l'amélioration du pouvoir de négociation des collectivités peut difficilement se passer de la force de la comparaison, et d'une mise en commun d'expériences individuelles.

Nos propositions sont synthétisées sur la Figure 29. Le processus de décision fait appel principalement à une négociation de type commercial. Ainsi, l'intensité de la pression sur les prix est fonction du rapport de pouvoir des différents acteurs, lié aux différences d'enjeux. Le coût permet la justification du prix, et représente ainsi une borne inférieure au prix du service ; sa définition reste toutefois flexible en fonction des enjeux que représente le service pour les opérateurs. Le point de rupture de la collectivité, étayé par différentes alternatives crédibles (la concurrence, le retour en régie, la comparaison avec des services analogues renforcée par une participation des usagers...), reste une borne fondamentale de sa zone d'accord possible et influe dans cette mesure sur le résultat des négociations. Bien entendu, la prestation fournie prend pour base un contexte historique,

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

technique et concurrentiel particulier, mais il reste possible de mettre en place certains leviers afin d'améliorer le résultat de ces négociations. Le rôle de l'expert reste très important dans ce schéma de régulation, il est chargé du soutien à l'élaboration d'une stratégie, de l'analyse des coûts et d'une assistance à la définition de la prestation déléguée. La mise en place de stratégies bien préparées au niveau local permet l'utilisation des atouts et du pouvoir de la collectivité. De plus, le soutien fort d'un réseau de collectivités, responsable de la formation et de l'information sur les sujets de l'eau potable autorise notamment la comparaison du prix et du service par les usagers et par l'élu. L'intervention des abonnés dans la définition des objectifs et leur évaluation peut aussi augmenter l'enjeu de la négociation pour l'élu, à la condition que son choix puisse être justifié devant eux, et aboutirait par conséquent sur un allègement de la facture des abonnés au terme des négociations. Ces enjeux supplémentaires incitent à la réduction de l'avantage au sortant et favorisent par conséquent la concurrence. L'implication des usagers permet en outre de rendre le résultat des négociations mieux accepté et considéré comme plus juste.

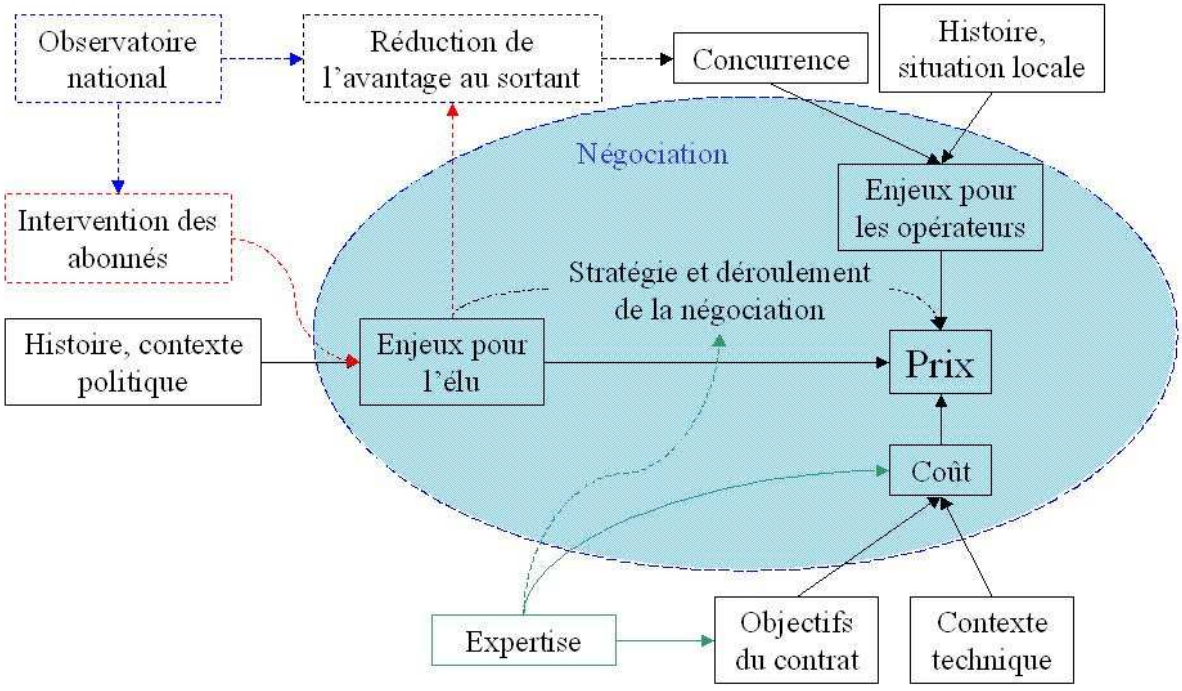


Figure 29 - Mécanismes de régulation du prix et propositions d'amélioration

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Conclusion générale

Le sujet des déterminants du prix des services d'eau potable délégués s'avère difficile à traiter : en effet, sur l'objet très complexe que représente le service d'eau, de nombreuses spécificités locales ne permettent pas de généraliser les résultats obtenus sur un service. Toutefois, la comparaison des contextes, des processus et des résultats permet de dégager des tendances intéressantes. Ainsi, notre **démarche originale**, centrée spécifiquement sur le prix du service délégué et conjuguant les études statistiques quantitatives avec des éléments qualitatifs de terrain, nous permet d'aboutir à cette conclusion : **le "juste prix" des services d'eau délégués n'existe pas**. Il n'existe qu'un **"juste processus"** de fixation du prix, basé sur une négociation commerciale, qui aboutit à un **accord considéré comme équilibré par les différentes parties prenantes** - les entreprises en concurrence, les élus et les abonnés.

Les déterminants du prix de l'eau en délégation

Les déterminants techniques, des inducteurs de coût, n'ont pas permis d'estimer suffisamment bien le prix des services. De la même manière, considérer la délégation de service public comme une pure mise en concurrence n'est pas suffisant pour expliquer complètement le prix. Même si **l'explication du prix est loin d'être complète** au travers de la prise en compte de ces variables, **des influences généralisées de variables techniques et de concurrence sont observables**. La forme fonctionnelle la plus adaptées à ces régressions est une forme *translog*. Les influences que nous avons démontrées concernent, pour l'aspect technique, le nombre d'abonnés, la densité du réseau (le nombre d'abonnés par km de réseau), le volume moyen consommé, le niveau

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

de pertes du réseau (caractérisant à la fois la qualité des infrastructures, l'effort mis en œuvre pour réduire ces pertes et le coût de l'eau produite et perdue), le type de traitement (étroitement corrélé avec la qualité de la ressource) et la proportion d'eau importée dans les volumes mis en distribution. Ainsi, les coûts du service sont généralement représentés dans le prix, mais le prix n'a pu être approché par cette méthode (avec une marge d'erreur de 20%) que pour 54% des services de l'échantillon. La concurrence est mieux représentée par l'impression qu'en ont les collectivités ou leur conseiller, un grand nombre d'offre ne caractérise pas nécessairement une compétition intense. La présence d'une société indépendante des 3 grands groupes, en négociation, semble généralement réduire les prix, bien que la réduction de prix n'est significative que lorsqu'elles sont sélectionnées. "L'effet de lièvre" (grâce auquel les grandes sociétés réduisent les prix face à la concurrence d'une petite entreprise) n'est pas généralisable, mais peut avoir lieu dans certains contextes. Quant à la pseudo-concurrence, le fait d'envisager un retour en régie semble correspondre actuellement plus à un prix historique élevé qu'à une volonté de la collectivité de faire jouer la concurrence entre les modes de gestion. La variation de prix occasionnée par la remise en concurrence du contrat est principalement impactée par le nombre d'abonnés, le déficit du compte rendu financier et l'évolution prévue de l'assiette de facturation.

L'évolution du prix en cours de contrat fait partie de ces déterminants, mais nous avons choisi de nous focaliser sur la procédure de définition initiale du prix. En effet, d'une part, un ajustement de la structure de la formule d'indexation à la structure de coût initialement négociée évite une inflation exagérée du prix au regard des coûts du service, et d'autre part les possibilités de renégociation restent cadrées au travers des contrats et des structures de compte d'exploitation prévisionnel proposés par les conseillers. Ainsi, en toute rigueur, l'engagement initial de l'exploitant reste globalement respecté au cours de la vie du contrat et l'économie générale du contrat peut difficilement être modifiée lors des renégociations ou de l'évolution contractuelle du prix.

Les résultats de nos recherches sur le **processus initial de fixation du prix** convergent vers une régulation par négociation. Les stratégies mises en place par les conseillers rappellent les recommandations de la théorie de la négociation. De plus, sur un échantillon réduit de collectivités, une bonne connaissance du service et une implication accrue de l'élu, liées à des enjeux plus forts, sont corrélées à une amélioration du résultat des négociations. Cette négociation ne permet pas seulement d'ajuster la prestation fournie par l'exploitant au contexte local, mais elle est aussi le siège d'un rapport de force. Dès lors que l'on considère que nous avons affaire à une négociation, l'articulation entre

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

les dimensions technique et concurrrentielle devient plus claire : la variabilité de leur impact répond à la singularité de chaque situation de négociation. Ainsi, la concurrence n'est pas toujours effective, et le pouvoir de négociation de la collectivité, induisant la variation du prix entre son niveau historique et le niveau nouvellement négocié, augmente avec la taille de la collectivité.

Le prix devient alors un **construit de la négociation**. L'analyse de cas réels de délégations de services publics, au regard de cette conclusion partielle, montre notamment dans quels contextes les coûts sont utilisés pour ajuster les offres, et comment la concurrence peut jouer sur les prix. Un bon équilibre entre le conflit et la coopération permet de faire évoluer les positionnements initiaux. L'élu est le seul représentant des usagers et lui seul peut faire pression sur les prix, notamment sur la base de leur acceptabilité et d'éventuels objectifs définis par la population.

Cette négociation et le critère de choix associé (*intuitu personæ*) restent indispensabled, devant la complexité de l'objet à échanger, mais aussi afin de préparer une relation de confiance, amenant à des ajustements plus simples en phase d'exécution du contrat. Dans cette mesure, les coûts de transaction en sont réduits. Cette négociation est aussi importante pour mettre en place les meilleures synergies possibles entre la commune et son opérateur, et pour s'accorder sur la répartition des bénéfices liés à ces échanges gagnant-gagnant.

Une préparation à la négociation pour une meilleure maîtrise du prix

Ainsi, localement, il est possible d'améliorer la maîtrise du prix des services délégués d'abord par une excellente **préparation des collectivités à la négociation**. Après un bilan fondamental permettant de cerner l'objet, le contexte et les enjeux de chacune des parties qui prendra probablement part à la négociation, la collectivité peut mettre en place une stratégie, en collaboration avec le conseiller. En fonction des alternatives disponibles, la négociation deviendra plus ou moins conflictuelle avec les entreprises. Or, c'est au travers d'aspects distributifs que la collectivité pourra améliorer sensiblement les résultats de la négociation. Ainsi, si besoin, un premier pas consiste en la modification du contexte, en ne décourageant pas les entrants potentiels (certains signaux peuvent en effet trahir une préférence pour le sortant) et/ou en envisageant le retour en régie. La collectivité doit en effet veiller à ne pas décrédibiliser ses solutions de repli. La mise en place de ces alternatives suppose de disposer d'un temps suffisant. La stratégie est ensuite à préciser. **Le soutien d'un conseiller** reste très important pour les communes qui ne disposent pas d'une grande compétence juridique et technico-économique ou d'une expérience suffisante en négociation. De plus, l'indépendance de ce conseiller reste primordiale pour

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

disposer d'une concurrence. Après avoir défini des objectifs réalistes, la définition d'un positionnement initial accompagne celle d'une stratégie, une prévision de déroulement de la négociation impliquant des tactiques et des techniques ponctuelles à préparer. Le positionnement initial de la collectivité consiste en un niveau d'engagement du contrat proposé dans le dossier de consultation. Le déroulement de la négociation et la conclusion de l'accord peuvent aussi bénéficier de certaines "bonnes pratiques" mises en avant par la théorie de la négociation. Si la fixation initiale du prix est importante, le pilotage de la relation avec le délégataire doit aussi être prévue initialement, et vérifiée par la suite au cours de l'exécution du contrat.

Le fait que la procédure de délégation du service public d'eau potable fasse intervenir une négociation commerciale est donc à prendre en compte par l'élu et par son conseiller : ce n'est pas une simple procédure d'ajustement juridique et budgétaire, ou de comparaison entre les coûts à dire d'expert et ceux de l'exploitant. Si l'élu utilise son pouvoir de négociation et tente de faire progresser les négociations à partir d'une stratégie, le prix et la prestation en résultant seront nécessairement améliorés, de son point de vue.

La négociation fait intervenir des représentants de chacune des parties, et il est encore possible de jouer sur cet aspect. Tout mandataire d'une partie, en négociation, définit sa ligne de conduite par rapport aux critères de jugement dont il croit faire l'objet. A l'inverse, afin de rendre son positionnement plus ferme, l'élu peut utiliser le fait qu'il représente les abonnés et prendre en compte des objectifs prévus par des usagers bien informés. La justification de cette demande par l'élu auprès de l'exploitant est sans appel : si cette revendication n'est pas satisfaite, l'élu risque partiellement son mandat. Ainsi, si les demandes des usagers restent raisonnables (notamment si elles sont définies de concert avec l'élu, si un conseiller peut en expliciter les conséquences, ou encore si elles correspondent à des alternatives ou des références de comparaison pertinentes), elles devraient aboutir. Nous en avons eu l'illustration dans l'une des négociations que nous avons suivies.

Vers un dispositif de régulation alliant des forces locales et nationales

Les abonnés peuvent ainsi devenir une force locale, soutenant l'élu dans ses actions et lui fournissant un point de vue supplémentaire et complétant les deux autres approches très souvent utilisées, celle par les coûts et celle par les alternatives. Si le prix ne semble parfois pas "juste" pour certains consommateurs, c'est aussi parce que le processus de décision n'intègre pas nécessairement leurs souhaits.

De surcroît, la négociation est un jeu de perceptions, relativement à des références de comparaison. Les collectivités ne pourraient que bénéficier **d'informations recueillies et**

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

analysées à l'échelle nationale sur les prix, les infrastructures et les qualités de service. Devant la complexité des services d'eau et leurs spécificités, il est de mise de définir des **valeurs comparables** d'un service à l'autre, comme le prix de la prestation déléguée hors investissement concessif et renouvellement programmé. Ces valeurs pourront être accessibles pour des services à situation proche, selon une description fine des infrastructures et de la population. C'est aussi en **mutualisant les expériences** des très nombreux services français que des bonnes pratiques pourront se généraliser.

La régulation des services d'eau français délégués se fait ainsi en partie au travers d'une négociation commerciale, dans un cadre où la collectivité détenant le monopole des droits d'exploitation de son service échange avec quelques détenteurs de la compétence intégrée nécessaire à l'exploitation complète d'un service d'eau. Plusieurs négociations individuelles ont ainsi lieu, chacune répondant au mode de fixation du prix dans le cas d'un monopole bilatéral. Les alternatives à l'aboutissement à un accord en négociation consistent en la concurrence, et à l'éventuelle compétition entre les modes de gestion que la collectivité peut mettre en place. Le coût du service est en fait le point de rupture de l'exploitant (le seuil au-delà duquel il se retirera des négociations), mais il ne peut pas être explicité, comme dans toute négociation. Les déterminants du prix, en ce qui concerne sa fixation initiale, sont donc à rechercher parmi les déterminants d'une négociation : les alternatives, les points de rupture et les stratégies mises en place par chacun des acteurs.

Dès lors qu'il est fait recours à un partenaire privé, le "modèle marchand" fait intervenir la notion de "juste rémunération de la prestation" et d'autre part celle de "juste prix" du service à l'abonné. **La négociation commerciale constitue la seule manière d'aboutir à un échange librement consenti par les deux parties.** Les seules spécificités qui distinguent les services d'eau d'autres négociations résident dans la complexité de l'objet, la durée de la relation, le mode représentation des abonnés et le fait que l'eau soit un bien de première nécessité.

En conclusion, l'une des meilleures manières de rendre le prix "juste" et "équitable" est de s'assurer que la gestion directe ne permet pas un niveau de prestation meilleur pour un prix plus faible. Ainsi, il est certain que les abonnés verront leur intérêt à ce que le service soit délégué, et la négociation deviendra un échange entre les gains des usagers sur leur facture d'un côté et les bénéfices de l'exploitant de l'autre. De fait, dans un système oligopolistique, la concurrence entre les modes de gestion constitue une possibilité qu'il ne faut pas négliger, et l'une des voies ouvertes à la recherche consiste en l'évaluation du niveau d'irréversibilité du choix du mode de gestion et de ses causes.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Annexes

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

1. Analyse des résultats d'une régression linéaire

1.1. Principe

Une régression linéaire permet de mettre en relation une variable expliquée (endogène) *Y*, que nous supposerons scalaire pour notre étude, avec des variables explicatives exogènes X_i quantitatives ou qualitatives. La forme fonctionnelle de dépendance entre la variable expliquée et les variables explicatives est linéaire, et les paramètres β_i de la régression sont des coefficients de proportionnalité. La méthode d'estimation utilisée est celle des moindres carrés ordinaires (MCO), qui suppose entre autres l'exogénéité des variables explicatives. Le principe réside dans la minimisation des carrés des erreurs (entre les valeurs prédites et les valeurs observées).

Le modèle est de la forme :

$$Y = X\beta + \varepsilon$$
$$X = (X_1;\quad X_2;\quad \ldots\quad X_n)$$
$$\beta = (\beta_1\quad \beta_2\quad \ldots\quad \beta_n)$$

où ε représente le terme d'erreur de la régression. β est le vecteur des paramètres estimés. L'estimateur MCO s'écrit : $\hat{\beta}_{MCO} = (X^T X)^{-1} X^T Y$

Ainsi, une régression de la variable *Y* par rapport aux variables X_1, X_2, et X_3, peut donner le résultat suivant :

Variable	*Paramètre (Significativité)*	*Ecart-type*	*t de Student (Paramètre / Ecart-type)*
Constante	254 (***)	103,25	2,46
X_1	0,12 (**)	0,0612	1,96
X_2	1,36 (-)	1,6532	0,87
X_3	0,004 (***)	$1{,}91.10^{-3}$	2,09

ce qui signifie que, d'après le modèle linéaire, on pourrait avoir :

$$Y = \underset{(2,46)}{254} + \underset{(1,96)}{0{,}12} \cdot X_1 + \underset{(0,87)}{1{,}36} \cdot X_2 + \underset{(2,09)}{0{,}004} \cdot X_3$$

Les chiffres entre parenthèses sont les valeurs du *t de Student*.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

1.2. Précision et qualité du modèle

La significativité correspond au niveau de confiance qu'on accorde à la valeur des coefficients. Dans un souci de simplicité, nous avons codé cette significativité selon la hiérarchie suivante :

Code	*Seuil de significativité*
***	1% (très significatif)
**	5% (significatif à 5%)
*	10% (significatif à 10%)
-	Non Significatif

Valeurs critiques supérieures d'une distribution de Student, selon le nombre de degrés de liberté

	Seuil de Significativité		
degré de liberté	10%	5%	1%
1	6,314	12,706	63,657
2	2,920	4,303	9,925
3	2,353	3,182	5,841
4	2,132	2,776	4,604
5	2,015	2,571	4,032
10	1,812	2,228	3,169
50	1,676	2,009	2,678
Infini	1,645	1,960	2,576

L'ajustement du modèle est défini par le *R²,* ou coefficient de détermination. Le *R²* varie entre 0 et 1. Plus il est proche de 1, plus le modèle est fidèle à la réalité. Le *R²* donne une mesure à l'explication de la variabilité de la variable endogène par celles des variables explicatives. Par exemple, *R² = 0,80* signifie que la variable endogène est expliquée à 80% par les variables explicatives. Afin de pallier le problème de l'augmentation du *R²* avec le nombre de variables explicatives, il est courant d'utiliser une correction du *R²* appelée *R² ajusté* ou $\overline{R^2}$, qui mesure les mêmes effets.

La statistique *t de Student* permet de tester l'hypothèse (nulle) selon laquelle les valeurs des coefficients de la régression sont nulles (en d'autres termes, qu'il n'existe pas de relation entre la variable dépendante et la variable exogène concernée). En pratique, la valeur que doit atteindre le test de Student (en valeur absolue) pour que l'on puisse rejeter l'hypothèse nulle dépend du nombre d'observations (et donc du degré de liberté, défini comme la différence entre le nombre d'observations et le nombre de variables explicatives) et du niveau de confiance recherché (95% en général, soit un seuil de significativité de 5%). Sa valeur absolue doit être supérieure à 2, pour un large échantillon, ou plus précisément à la valeur critique définie en fonction du degré de liberté dans la table ci-dessus.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

1.3. Analyse de la valeur des coefficients

Les coefficients significatifs peuvent être analysés, selon le type de variables utilisé. Les possibilités sont multiples, selon que les variables explicatives (exogènes) sont qualitatives, quantitatives, ou qu'elles ont subi une transformation logarithmique. L'impact de ces variables sur la variable expliquée (endogène) ne s'interprète pas de la même façon selon qu'elle est transformée (logarithme népérien) ou non.

- Régression multilinéaire, variables explicatives continues

Ce type de régression permet d'obtenir les coefficients les plus simples à analyser. Dans notre exemple de la page 340, nous pouvons conclure qu'une augmentation de 1 unité de la variable X_3 implique une augmentation de 0,004 unités de la variable observée. Ces coefficients sont donc fonction de l'unité des variables endogènes et exogènes.

- Régression multilinéaire, variables explicatives binaires ou discrètes

Les variables discrètes ne peuvent prendre qu'un nombre fini de valeurs. Il est courant qu'elles prennent les valeurs 0 ou 1. Ces variables sont qualifiées de dichotomiques, binaires, ou sont appelées *"dummies"*. Si la variable X_3 de l'exemple admet 2 réponses, 0 ou 1, la valeur 0,004 du coefficient indique que lorsqu'on a la valeur 1, la variable endogène augmente de 0,004 unités par rapport au cas où elle vaudrait 0.

- Régression multilinéaire sur une variable endogène ayant subi une transformation logarithmique (log)

La variable Y est ici une transformation logarithmique de la variable expliquée : $Y = ln(y)$. Dans ce cas, les coefficients s'analysent au travers de leur influence relative (en pourcentage) sur la variable observée y. L'intérêt d'une telle transformation est de capturer les effets d'échelle. Cette modification d'échelle permet parfois d'obtenir de meilleurs résultats que dans le cas standard. D'autre part, cette modification permet d'éviter les problèmes de corrélation qu'on peut trouver entre plusieurs variables. En effet, ces corrélations posent des problèmes de biais des estimations.

- Variable explicative non transformée

Les variables X_1, X_2, et X_3 sont des valeurs non transformées. Nous pouvons ici dire que lorsque la variable X_3 augmente de 1 unité, la variable observée y est augmentée de 0,004 fois sa valeur, soit de 0,4%. Si X_3 était une variable discrète, c'est l'occurrence de $X_3=1$ (par exemple) qui impliquerait une augmentation de 0,4% de la variable y.

- Variable explicative transformée

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Imaginons que la variable X_3 soit en fait une transformation d'une autre variable : $X_3 = ln(x_3)$. Le paramètre associé à la variable X_3, continue (il n'est pas judicieux de transformer une variable discrète par logarithme), s'analyse alors comme suit : lorsque x_3 augmente de 1%, y augmente de 0,004%.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

2. Description des données utilisées, issues de l'enquête sur les services d'eau auprès des DDAF

Définition des variables

Variable	Nom Complet	Unité
Vimport/Vmed	Volume d'eau importé rapporté au volume mis en distribution	%
Vconso/abo	Volume consommé par an et par abonné (densité de consommation)	m3
rendement	Volume d'eau facturé (consommé) rapporté au volume d'eau mis en distribution	%
ILP1	Indice linéaire de pertes primaire (volume non facturé rapporté à la longueur linéaire de réseau)	m3/kml/j
Abonnés	Nombre d'abonnés	ab.
Linéaire TEP	Longueur (linéaire) de réseau d'adduction d'eau potable	kml
Densité lin	Densité linaire de réseau	ab./kml
EauSurface	Pourcentage d'eau prélevée provenant d'une ressource superficielle	%
DumA1	Existence d'un traitement de type A1	0/1
DumA2	Existence d'un traitement de type A2	0/1
DumA3	Existence d'un traitement de type A3	0/1
Rd	Recette du délégataire (annuel, année 2002)	€
Rd/V	Recette unitaire (rapportée au volume facturé) du délégataire	€/m3
Rc/V	Recette unitaire (rapportée au volume facturé) de la collectivité	€/m3

Types de traitement

A1 : traitement physique simple et désinfection (ex : filtration rapide et désinfection)

A2 : traitement normal physique, chimique et désinfection, (par ex : pré-chloration, coagulation, floculation, décantation, filtration, désinfection par chloration finale)

A3 : traitement physique, chimique poussé, et désinfection (ex : chloration au break point, coagulation, floculation, décantation, filtration, affinage au carbone actif, désinfection à l'ozone ou par chloration ou par chloration finale)

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

3. Régression linéaire du prix par rapport à 6 variables techniques significatives

R²aj. (coefficient de détermination ajusté) 0,250

Paramètres du modèle :

Paramètre	Valeur	Sign.	t de Student
Constante	1,738	***	8,984
Densité lin	$2{,}003\ 10^{-4}$	-	0,303
Vconso/abo	-0,004	***	-4,369
Vimport/Vmed	0,292	**	2,343
rendement	-0,310	-	-1,511
Abonnés	$-2{,}606\ 10^{-5}$	*	-1,959
DumA1	-0,141	**	-2,462
DumA2	-0,128	**	-2,028
DumA3	0,236	*	1,684

R²aj. (coefficient de détermination ajusté) 0,255

Paramètres du modèle :

Paramètre	Valeur	Sign.	t de Student
Constante	1,761	***	9,226
Vconso / abo	-0,004	***	-4,443
Vimport / Vmed	0,290	**	2,331
rendement	-0,320	-	-1,568
Abonnés	$-3{,}439\ 10^{-5}$	**	-2,135
Linéaire réseau	$1{,}891\ 10^{-4}$	-	0,955
DumA1	-0,151	***	-2,699
DumA2	-0,137	**	-2,178
DumA3	0,191	-	1,335

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

4. Régression linéaire du prix par rapport aux 2 variables techniques les plus significatives

R²aj. (coefficient de détermination ajusté)	0,137

Paramètres du modèle :

Paramètre	Valeur	Significativité	t de Student
Constante	1,428	***	11,737
Vconso/abo	-0,004	***	-4,274
Abonnés	-2,183E-05	*	-1,763

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

5. Régression linéaire du logarithme du prix par rapport à 6 variables transformées

R²aj. (coefficient de détermination ajusté)	0,295

Paramètres du modèle :

Paramètre	Valeur	Significativité	t de Student
Constante	3,887	***	5,491
ln(densité lin)	-0,096	*	-1,735
ln(Vconso/abo)	-0,631	***	-4,830
ln(ILP1)	0,071	*	1,863
ln(1+Vimport/Vmed)	0,387	**	2,328
ln(Abonnés)	-0,082	***	-2,973
DumA1	-0,171	***	-2,791
DumA2	-0,101	-	-1,467
DumA3	0,213	-	1,476

70 services sur 124 sont modélisés avec une erreur inférieure à 20%

Codage différent pour le traitement :

R²aj. (coefficient de détermination ajusté)	0,294

Paramètres du modèle :

Paramètre	Valeur	Significativité	t de Student
Constante	3,937	***	5,514
ln(densité lin)	-0,098	*	-1,781
ln(Vconso/abo)	-0,630	***	-4,809
ln(ILP1)	0,068	*	1,773
ln(1+Vimport/Vmed)	0,382	**	2,263
ln(Abonnés)	-0,080	***	-2,868
traitement-aucun	0,000		-
traitement-A3	0,081	-	0,384
traitement-A1-A3	0,053	-	0,258
traitement-A2	-0,190	*	-1,962
traitement-A1-A2	-0,277	**	-2,389
traitement-A1	-0,238	***	-2,994

Description du prix en fonction des différents types de traitement

		Prix (€/m3) - Recette unitaire du délégataire			
	Nbr. de valeurs utilisées	Minimum	Maximum	Moyenne	Médiane
tous	124	0,400	1,898	0,881	0,837
traitement A3	2	0,873	1,174	1,023	1,023
traitement A1-A3	2	0,995	1,731	1,363	1,363
traitement A2	21	0,434	1,223	0,824	0,805
traitement A1-A2	11	0,485	1,024	0,726	0,700
traitement A1	74	0,400	1,878	0,867	0,833
traitement aucun	14	0,620	1,898	1,074	0,998

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Pourcentage d'eau d'origine superficielle en fonction du type de traitement

	total	A1	A1-A2	A1-A3	A2	A3	Aucun
Nbr. de valeurs utilisées	124	74	11	2	21	2	14
Nbr. de val. min.	114	74	11	1	14	2	14
% de val. min.	92%	100%	100%	50%	67%	100%	100%
Moyenne	**8%**	**0%**	**0%**	**50%**	**30%**	**100%**	**0%**
Minimum	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%
1er quartile	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%
Médiane	0%	0%	0%	50%	0%	100%	0%
3ème quartile	0%	0%	0%	100%	71%	100%	0%
Maximum	100%	0%	0%	100%	100%	100%	0%
Ecart-type	26%	0%	0%	50%	43%	0%	0%

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

6. Régression linéaire du logarithme du prix face à 2 variables transformées

R² aj. (coef. de détermination ajusté)	0,195

Paramètres du modèle :

Paramètres	**Valeur**	**Significativité**	**t de Student**
Constante	3,247	***	5,063
ln (Vconso/abo)	-0,582	***	-4.565
ln(Abonnés)	-0,082	***	-3,158

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

7. Régression linéaire du logarithme du prix face aux 6 variables transformées et à la part collectivité

R^2aj. (coefficient de détermination ajusté) 0,330

Paramètres du modèle :

Paramètre	Valeur	Significativité	t de Student
Constante	3,835	***	5,505
ln(densité lin)	-0,069	-	-1,243
ln(Vconso/abo)	-0,615	***	-4,785
ln(ILP1)	0,062	-	1,654
ln(1+Vimport/Vmed)	0,447	***	2,733
ln(Abonnés)	-0,087	***	-3,132
ln(Rc/V)	**0,119**	**	**2,360**
DumA1	-0,155	**	-2,539
DumA2	-0,105	-	-1,558
DumA3	0,175	-	1,243

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

8. Description des données issues de la base de l'observatoire de la Loi Sapin, sur les années 2000-2003

Variable	Description	Unité
F_prix	Prix négocié (recette unitaire initiale du délégataire)	€/m^3
Abo	Nombre d'abonnés	
Conso/Abo	Consommation par abonné (densité de consommation)	m^3/abonné
Nombre d'offres	Nombre d'offres lors de la mise en concurrence	
PS_conc (*)	Sentiment de concurrence de la part de la collectivité	binaire Oui/Non
indep	présence d'indépendants lors de la mise en concurrence	binaire 0/1
audit	Eventualité d'une étude (audit) d'estimation des coûts du service	binaire 0/1

(*) La variable est issue d'une variable à 3 modalités : Oui, Non, NSP (Ne Sait Pas)

Echantillon 1 : 323 individus, sentiment de concurrence connu avec précision

Variables quantitatives

	F_prix	*Abo*	*Conso/Abo*	*Nombre d'offres*
Nbr. de valeurs utilisées	323	323	323	323
Nbr. de val. min.	1	1	1	99
Minimum	0,073	53,000	10,650	1,000
Maximum	2,906	83577,000	315,000	9,000
Moyenne	0,827	2543,731	140,268	2,235
Médiane	0,762	1068,000	128,846	2,000
Ecart-type d'échantillon	0,362	6101,593	48,346	1,214

Variables qualitatives

Variable	*Modalité*	*Fréquence*	*%*
PS_conc	Non	165	51,08
	Oui	158	48,92
indep	0	231	71,52
	1	92	28,48
audit *	0	38	12,93
	1	256	87,07

(dont aucun NSP)

* 29 données manquantes : 294 données

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Echantillon 2 : 358 individus, dont 35 n'ayant pas pu répondre précisément au "sentiment de concurrence"

Variables quantitatives

	F_prix	*Abo*	*Conso/Abo*	*Nombre d'offres*
Nbr. de valeurs utilisées	358	358	358	358
Nbr. de val. min.	1	1	1	103
Minimum	0,073	53,000	10,650	1
Maximum	2,906	83577,000	315,000	9
Moyenne	0,829	2454,525	139,209	2,274
Médiane	0,777	1050,500	128,140	2
Ecart-type d'échantillon	0,354	5825,084	47,625	1,225

Variables qualitatives

Variable	*Modalité*	*Fréquence*	*%*
PS_conc	Non	200	55,87
	Oui	158	44,13
indep	0	253	70,67
	1	105	29,33
audit *	0	44	13,37
	1	285	86,63

(dont 35 NSP)

* 29 données manquantes : 329 données

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

9. Régression linéaire sur les deux facteurs techniques les plus significatifs

Modélisation de la variable ln(F_prix)

Echantillon 1 323 individus
R²aj. (coefficient de détermination ajusté) 0,157

Paramètres du modèle :

Paramètre	Valeur	Significativité	t de Student
Constante	2,085	***	6,658
ln(Abonnés)	-0,074	***	-4,559
ln(Conso/Abo)	-0,377	***	-6,243

Echantillon 2 358 individus
R²aj. (coefficient de détermination ajusté) 0,163

Paramètres du modèle :

Paramètre	Valeur	Significativité	t de Student
Constante	2,142	***	7,240
ln(Abonnés)	-0,074	***	-4,896
ln(Conso/Abo)	-0,388	***	-6,810

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

10. Régression linéaire sur les variables de concurrence, Echantillon 1 (323 contrats ayant répondu précisément au "sentiment de concurrence")

R²aj. (coefficient de détermination ajusté) 0,195

Paramètre	Valeur	Significativité	t de Student
Constante	1,865	***	6,004
ln(Abonnés)	-0,049	***	-2,847
ln(Conso/Abo)	-0,350	***	-5,884
Impression de concurrence - Oui	-0,122	**	-2,495
Présence d'indépendant	-0,105	**	-2,072

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

11. Régression linéaire sur les variables de concurrence

Echantillon 2 (358 contrats, sentiment de concurrence indéterminé assimilé à "pas de sentiment de concurrence")

R²aj. (coefficient de détermination ajusté) 0,201

Paramètres du modèle :

Paramètre	Valeur	Significativité	t de Student
Constante	1,925	***	6,544
ln(Abonnés)	-0,051	***	-3,186
ln(Conso/Abo)	-0,360	***	-6,419
PS_conc -Oui	-0,118	***	-2,694
indep	-0,102	**	-2,266

R²aj. (coefficient de détermination ajusté) 0,170

Paramètres du modèle :

Paramètre	Valeur	Significativité	t de Student
Constante	1,668	***	5,403
ln(Abonnés)	-0,052	***	-3,195
ln(Conso/Abo)	-0,301	***	-5,104
PS_conc -Oui	-0,105	**	-2,402
indep	-0,103	**	-2,267
Audit	**-0,037**	**---**	**-0,646**

Nombre de concurrents	Part des services ayant l'impression de concurrence (%)
indifférencié	48,92
1	7,07
2	54,7
>2	81,31

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

12. Impact de l'investissement : régression linéaire sur les variables de concurrence et sur la présence de clause concessive

R²aj. (coefficient de détermination ajusté) 0,204

Paramètres du modèle :

Paramètre	Valeur	Significativité	t de Student
Constante	1,925	***	6,560
ln(Abonnés)	-0,053	***	-3,297
ln(Conso/Abo)	-0,359	***	-6,413
Clause concessive	0,138	- [111]	1,546
PS_conc -Oui	-0,120	***	-2,744
indep	-0,099	**	-2,188

[111] Ce paramètre est non significatif à 10%, mais significatif à 15%

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

13. Matrice de corrélation entre la structure du CEP et les coefficients de la formule d'indexation

Matrice (Coef. de corrélation de Pearson) : 125 individus

	Salaire	**Electricité**	**TP**	**PSD**	**Autres**
Salaire	*1,000*	**-0,274**	**-0,230**	**-0,264**	**-0,425**
Electricité	**-0,274**	*1,000*	-0,153	-0,033	**-0,364**
TP	**-0,230**	-0,153	*1,000*	**-0,285**	**-0,199**
PSD	**-0,264**	-0,033	**-0,285**	*1,000*	**-0,205**
Autres	**-0,425**	**-0,364**	**-0,199**	**-0,205**	*1,000*
CEP : Main d'œuvre (locale)	**0,264**	-0,010	-0,096	-0,066	-0,137
CEP : Eau	-0,086	**-0,245**	-0,015	**-0,216**	**0,440**
CEP : Energie	**-0,229**	**0,705**	**-0,192**	0,048	**-0,209**
CEP : Autres	-0,149	0,089	0,050	**0,184**	-0,088
CEP : Renouvellement	-0,152	-0,056	**0,239**	0,140	-0,084
CEP : Frais généraux	0,009	-0,120	**0,212**	-0,063	-0,030
CEP : Investissements propres	0,026	-0,002	-0,014	0,004	-0,017
CEP : Sous-traitances	0,009	-0,062	-0,020	0,074	0,002
CEP : Impôts et taxes	0,006	-0,007	-0,165	**0,288**	-0,080
CEP : Autres charges réparties	0,162	-0,057	-0,151	0,058	-0,045

En gras, valeurs significatives (hors diagonale) au seuil alpha=0,050 (test bilatéral)

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

14. Résultats condensés des régressions des différents postes du CRF 2002 (en %) par rapport à la structure de charges présentée dans le CEP

Variables du CRF et R² ajusté associé	Paramètre	Constante	CEP : Main d'œuvre (locale)	CEP : Eau	CEP : Energie	CEP : Autres	CEP : Renouvellement	CEP : Frais généraux	CEP : Investissements propres	CEP : Sous-traitances	CEP : Impôts et taxes
CRF : Main d'œuvre (locale)	**Valeur**	**0,386**	**0,140**	**-0,404**	**-0,316**	0,048	-0,018	**-0,154**	0,074	-0,066	**-0,593**
0,309	**Pr > t**	< 0,0001	0,059	< 0,0001	0,015	0,669	0,859	0,061	0,586	0,729	0,023
CRF : Eau	**Valeur**	0,065	-0,062	**0,899**	-0,128	-0,061	-0,012	0,029	-0,081	-0,191	-0,232
0,780	**Pr > t**	0,128	0,305	< 0,0001	0,222	0,501	0,881	0,660	0,463	0,223	0,273
CRF : Energie	**Valeur**	0,017	0,002	-0,027	**0,494**	-0,006	0,010	0,001	-0,028	0,046	0,067
0,544	**Pr > t**	0,332	0,924	0,241	< 0,0001	0,863	0,768	0,979	0,537	0,479	0,441
CRF : Autres	**Valeur**	0,018	0,008	0,003	0,117	**0,509**	-0,013	0,042	-0,026	-0,104	-0,078
0,358	**Pr > t**	0,525	0,843	0,938	0,100	< 0,0001	0,812	0,355	0,728	0,325	0,587
CRF : Renouvellement	**Valeur**	**0,056**	-0,026	-0,031	0,080	0,015	**0,322**	0,072	0,016	-0,024	-0,168
0,217	**Pr > t**	0,090	0,571	0,482	0,323	0,830	< 0,0001	0,163	0,851	0,843	0,305
CRF : Frais généraux	**Valeur**	-0,011	**0,167**	0,005	0,063	**0,146**	-0,001	**0,215**	0,106	-0,068	0,067
0,084	**Pr > t**	0,783	0,003	0,917	0,514	0,080	0,990	0,001	0,296	0,633	0,730
CRF : Investissements propres	**Valeur**	**0,091**	**-0,068**	**-0,078**	**-0,128**	-0,032	**-0,087**	**-0,059**	0,021	-0,107	-0,045
0,058	**Pr > t**	< 0,0001	0,009	0,002	0,005	0,414	0,015	0,042	0,666	0,117	0,624
CRF : Sous-traitances	**Valeur**	0,024	-0,005	0,036	0,147	**-0,236**	0,139	**0,161**	0,024	**0,386**	**0,899**
0,126	**Pr > t**	0,631	0,937	0,576	0,225	0,025	0,144	0,037	0,851	0,033	0,000
CRF : Impôts et taxes	**Valeur**	**0,027**	0,019	**-0,034**	-0,033	-0,027	-0,009	0,005	-0,035	-0,028	**0,355**
0,146	**Pr > t**	0,086	0,381	0,097	0,390	0,412	0,766	0,828	0,382	0,623	< 0,0001
CRF : Autres charges réparties	**Valeur**	**0,327**	**-0,174**	**-0,369**	**-0,295**	**-0,355**	**-0,330**	**-0,312**	-0,070	0,158	-0,272
0,215	**Pr > t**	< 0,0001	0,011	< 0,0001	0,014	0,001	0,001	< 0,0001	0,578	0,375	0,258

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

15. Description de l'échantillon "Observatoire Loi Sapin", année 2004

Description	*Code*
Nombre d'usagers du contrat antérieur	I_Nb_usagers
Nombre d'usagers du contrat négocié	F_Nb_usagers
Volume facturé du contrat antérieur	I_Volume_facture
Volume facturé du contrat négocié	F_Volume_facture
Recette du délégataire du contrat antérieur	I_recette_delegataire (€)
Recette du délégataire du contrat négocié	F_recette_delegataire (€)
Prix du contrat antérieur (Recette / Volume)	I_prix
Prix du contrat négocié (Recette / Volume)	F_prix
Classe de population, basée sur le volume consommé (seuils : 4000, 8000, 20000 hab.)	Classes d'habitants
Nombre d'habitants	Nb_habitants
Durée du contrat antérieur (années)	I_duree_contrat
Durée du contrat négocié (années)	F_duree_contrat
Prise en compte d'une étude de retour en régie (0=Non/1=Oui)	PS_Etude_régie
Nombre d'avenants du contrat antérieur	PS_nbavenant_Icontrat
Charges du délégataire du contrat antérieur (CRF, €)	I_depense_delegataire
Charges du délégataire du contrat négocié (CEP, €)	F_depense_delegataire
Evolution du volume vendu dans les 5 prochaines années (%)	PS_evol_vol_vendu
Sélection d'un indépendant (0=Non/1=Oui)	F_groupe
Croissance du prix (€)	Evolution du prix absolue (F-I)
Croissance du prix (% prix antérieur)	Evolution du prix relative (F/I-1)
Marge du contrat antérieur (% recette)	I_(Recettes-Dépenses)/Recettes
Marge du contrat négocié (% recette)	F_(Recettes-Dépenses)/Recettes

Description de la variable "impression de concurrence"		
Modalité	**Nombre**	**%**
Ne Sait Pas (NSP)	38	23,03
Non	48	29,09
Oui	79	47,88

Offre d'un indépendant	19,39%

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

	n	Mini	1er quartile	3ème quartile	Maxi	Moyenne	Ecart-type
I_Nb_usagers	165	64	371	1895	67442	2625	7733
F_Nb_usagers	165	64	373	1946	67824	2337	6137
I_Volume_facture	165	4483	48234	278811	18298660	368127	1481204
F_Volume_facture	165	7879	50000	290000	18817240	380110	1519142
I_recette_delegataire (€)	165	3135	42082	264867	15005000	339272	1264150
F_recette_delegataire (€)	165	5007	45444	247612	14889000	311384	1225444
I_prix	165	0,219	0,702	1,086	3,212	0,951	0,426
F_prix	165	0,186	0,679	1,008	1,892	0,876	0,307
Classes d'habitants	165	1	1	1	4	1,4	0,822
Nb_habitants	135	222	804	4693	206229	6279	19504
I_duree_contrat	152	3	12	20	47	16	7,9
F_duree_contrat	162	4	10	12	20	11	2,4
PS_Etude_régie	165	0	0	0	1	0,091	0,287
PS_nbavenant_Icontrat	133	0	1	5	13	3,135	2,491
I_depense_delegataire	118	2996	52514	306677	15578000	409352	1492724
F_depense_delegataire	125	5007	45029	221023	15665000	332442	1440351
PS_evol_vol_vendu	119	0	0	0,05	0	0,035	0,044
F_groupe	165	0	0	0	1	0,073	0,260
Evolution du prix absolue (F-I)	165	-1,534	-0,195	0,095	0,820	-0,076	0,303
Evolution du prix relative (F/I-1)	165	-64,9%	-20%	11,8%	181,4%	-2,1%	29,5%
I_(Recettes-Dépenses)/Recettes	118	-253,7%	-30,4%	2%	67,3%	-22%	50,5%
F_(Recettes-Dépenses)/Recettes	125	-86,7%	0%	2,7%	21,9%	0,2%	9%

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

16. Relations avec le nombre d'avenants

Echantillon "Observatoire Loi Sapin", année 2004

Relation entre le prix nouvellement négocié et le nombre d'avenants du contrat précédent

R²aj. (coefficient de détermination ajusté)			0,097
Paramètre	Valeur	t de Student	Significativité
Constante	1,750	3,244	***
ln(Abonnés)	-0,043	-1,568	-
ln(Conso/Abo)	-0,351	-3,293	***
Sélection d'un indépendant	-0,022	-0,182	-
Nombre d'avenants contrat historique	0,032	2,369	**
Impression de concurrence : Ne Sait Pas	0,000	Référence	
Impression de concurrence : Oui	-0,069	-0,805	-
Impression de concurrence : Non	0,038	0,402	-

Relation entre le prix du contrat antérieur et le nombre d'avenants à ce contrat

R²aj. (coefficient de détermination ajusté)			0,039
Paramètre	Valeur	t de Student	Significativité
Constante	0,124	0,390	-
ln(I_Nb_usagers)[112]	-0,064	-2,346	**
ln(I_conso/abo)[112]	0,007	0,148	-
Nombre d'avenants contrat historique	0,029	2,113	**

[112] Valeurs pour le contrat historique

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

17. Relation entre le prix négocié et l'éventualité d'un retour en régie

Echantillon "Observatoire Loi Sapin", année 2004

R²aj. (coefficient de détermination ajusté)			0,094
Paramètre	Valeur	t de Student	Sign.
Constante	1,874	3,802	***
ln(nbabo)	-0,045	-1,888	*
ln(conso/abo)	-0,354	-3,771	***
Sélection d'un indépendant	-0,083	-0,748	-
Etude de retour en régie	0,181	1,807	*
Impression de concurrence : Ne Sait Pas	0,000	Référence	
Impression de concurrence : Oui	-0,093	-1,291	-
Impression de concurrence : Non	0,009	0,113	-

Prise en compte du nombre d'avenants :

- nombre d'avenants

R²aj. (coefficient de détermination ajusté)			0,098
Paramètre	Valeur	t de Student	Sign.
Constante	1,916	3,418	***
ln(nbabo)	-0,048	-1,717	*
ln(conso/abo)	-0,378	-3,454	***
Nombre d'avenants contrat historique	0,028	2,041	**
Sélection d'un indépendant	-0,031	-0,255	-
Impression de concurrence : Ne Sait Pas	0,000	-	-
Impression de concurrence : Oui	-0,077	-0,891	-
Impression de concurrence : Non	0,037	0,389	-
Etude de retour en régie	0,124	1,078	-

- classes de nombre d'avenants

R²aj. (coefficient de détermination ajusté)			0,100
Paramètre	Valeur	t de Student	Sign.
Constante	1,929	3,438	***
ln(nbabo)	-0,041	-1,490	-
ln(conso/abo)	-0,355	-3,252	***
Sélection d'un indépendant	-0,009	-0,077	-
Impression de concurrence : Ne Sait Pas	0,000	Référence	-
Impression de concurrence : Oui	-0,074	-0,859	-
Impression de concurrence : Non	0,050	0,522	-
Etude de retour en régie	0,121	1,055	-
4 avenants ou plus	0,000	Référence	-
2 ou 3 avenants	-0,099	-1,290	-
aucun ou 1 avenant	-0,186	-2,313	**

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

18. Interviews de conseillers - Bilan des pratiques - Trame d'entretien

18.1. Rôle du conseiller dans la négociation

- Au niveau du service dont il a la responsabilité du soutien, quelle est la mission du conseiller ? (Objectifs et tâches à accomplir) Le conseiller a-t-il une mission plus globale de régulation ? Quelles sont les limites à la prestation du conseiller ? (exemples : préparation, formalisation des choix (aide à la décision), analyse des offres, référence technico-économique, juridique, soutien administratif, suivi…)
- Quel est le rôle maximal, pour une prestation très complète ?
- Que serait la négociation sans conseiller ? Qui est le plus crédible entre l'élu et le conseiller ? Quelle est l'implication de l'élu dans le processus ?

18.2. La préparation des négociations

18.2.1. Procédure de préparation classique

18.2.2. Stratégie de la collectivité

- La position initiale de la collectivité est-elle explicitée ? (contexte, pouvoir, enjeux de la négociation, mise de départ…). Le bénéfice mutuel de la relation entre collectivité et délégataire est-il estimé *a priori* ? Les objectifs de la collectivité sont-ils clairs ? (au minimum, que veut gagner la collectivité, et que peut-elle gagner ?) L'élu a-t-il une idée de ce dont il a besoin initialement ? Le conseiller le soutient-il sur l'une de ces étapes ?
- La stratégie développée dépend de quel type de paramètre de contexte ? Est-elle construite de concert avec l'élu ?
- Les élus sont-ils préparés aux techniques commerciales utilisés par les entreprises ?

18.2.3. Les signaux à envoyer

- Quelle information ou quelles actions sont des préalables indispensables à une bonne négociation ? à quel niveau en amont de la procédure ?
- Comment utiliser la connaissance du contexte concurrentiel et les entreprises potentiellement intéressées ?

18.3. Organisation des négociations

18.3.1. Gestion du temps

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

- Comment gérer le temps de la négociation et plus largement de la procédure ?

18.3.2. Outils de suivi de la négociation

- Comment suivre efficacement une négociation ? Quel bilan est effectué ? Qu'est-ce qui est préparé avec l'élu avant chaque réunion ? Comment comparer les offres dans cette évolution ?

18.3.3. Phases de la négociation

- Dans quel ordre sont abordés les points de négociation ? (A-t-on successivement, par exemple, une définition de la prestation, du contrat puis du prix ?)
- Y a-t-il deux phases distinctes, selon que le conseiller ou l'élu donnent des arguments en faveur de la collectivité ?

18.3.4. Positionnement du conseiller vis-à-vis des autres entités

- Comment se positionne le conseiller face à l'élu ? Comment utiliser ce positionnement ?
- Comment se positionne-t-il face aux entreprises ? Comment utiliser ce positionnement ?

18.4. Mécanisme d'évolution des offres

18.4.1. Stratégies d'offres initiales

- Comment sont élaborées les offres des entreprises ? Est-ce qu'une tendance se dégage ?
- Y a-t-il des contextes ou des techniques permettant d'obtenir de meilleures offres initiales ?

18.4.2. Marges de manœuvre : peut-on tout changer ?

- Quelles sont les conséquences d'une exigence de réduction conséquente de prix par rapport aux propositions du délégataire ? Que peut changer le conseiller ? Que peut changer l'élu ?

18.4.3. technique vs. Prix – contrat vs. Prix

- Quelle est la forme du CEP obligatoire du dossier de consultation ? Comment utiliser le détail des coûts par activité, par site ou selon d'autres ventilations ?
- Un flou du discours, portant à la fois sur les moyens à employer et sur le coût de ces moyens, n'implique-t-il pas une décision (qualité/prix) plus complexe pour l'élu ?

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

- Est-il courant qu'une baisse de prix soit accompagnée d'une réduction, présentée comme incontournable, de prestation offerte par le délégataire ? Comment répondre à ces arguments ?

18.4.4. Les engagements : quel impact ?

- Comment arriver à ce que le délégataire prenne des engagements contractuels ? Les engagements sont-ils principalement basés sur la confiance ou sur le suivi ?

18.4.5. Développement d'alternatives

- L'élu sait-il approximativement la situation la meilleure qui pourrait se présenter en fin de négociation, et ce qu'il peut espérer de pire ? Le conseiller a-t-il une prévision ?
- Quelle "issue de secours" de la procédure de la délégation est envisagée par les élus ? En proposez-vous une ? Cette alternative est-elle crédible ? Est-elle utilisée lors de la négociation ? Sous la forme de « menaces » ?

18.4.6. La confiance : quel rôle dans la négociation ?

- Est-ce qu'une entreprise peut réduire son offre face à la concurrence, face à d'autres estimations ? Comment seront perçues ces baisses, n'est-ce pas une perte de crédibilité ?
- Est-ce que la confiance permet de se dédouaner d'un suivi ultérieur de l'exploitation déléguée ?
- Le conflit ne serait-il pas parfois un moyen de faire évoluer les offres ? Comment entrer dans une discussion conflictuelle alors que la délégation est basée sur la confiance ?

18.5. Propositions pour une meilleure maîtrise du prix

18.5.1. Modifications marginales du système actuel

- Comment améliorer les conditions du contrat signé par les collectivités après la négociation ? (Organisation, formation, compétence, outils, sensibilisation, préparation, moyens …)

18.5.2. L'augmentation de la concurrence

- Sur quels leviers jouer pour améliorer la condition concurrentielle d'un service ?
- Comment gérer et réduire l'avantage au sortant ?

18.5.3. Vertus du système de négociation et/ou de l'intuitu personæ

- Peut-on envisager un autre mode de décision ? Un autre mode de fonctionnement ?

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

19. Questionnaire de débriefing des élus après procédure

19.1. Situation avant la négociation

Quel était l'objectif de la négociation ?

- en termes de prestation ?
- en termes de prix : quelle limite *a priori* ?
- la population avait quelles attentes ?
- saviez-vous à quel niveau de prix les services voisins ont délégué?

Si l'accord échouait, comment auriez-vous pu faire ?

Quelle est votre perception de la concurrence pour cette délégation de service public ?

Quels étaient les enjeux de la négociation ? Quelles conséquences de la négociation pouvaient être prévues ou redoutées ?

19.2. La négociation

19.2.1. Sentiment général :

Avez-vous senti une évolution du prix au cours de la négociation ? Ou est-ce juste une phase d'ajustement technique ou technico-économique ?

Quel a été le déroulement global de la négociation ? (situations initiales, évolutions, aboutissement)

19.2.2. Conditions de la négociation

Avez-vous eu l'impression de construire une relation bénéfique aux deux parties ?

Qu'avez-vous partagé avec le délégataire ? Avez-vous créé de la valeur ? Par rapport à quelle situation ?

19.2.3. Définition du prix

Quels éléments ont contribué à modifier le prix ? (Technico-économique, concurrence, confiance, autres…)

Quelle était votre appréciation initiale du "prix du service" ? A-t-elle été modifiée au cours de la négociation ? Si oui, de quelle manière ?

Est-ce que la marge du délégataire a été réduite au cours de la négociation ?

19.2.4. Définition de la prestation

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Comment définissez-vous la qualité du service ?

La prestation a-t-elle globalement évolué au cours des négociations ?

Avez-vous eu l'impression de devoir trancher entre la qualité du service et le prix ?

Comment ont joué les autres paramètres d'ajustement que le prix ? (TVA, renouvellement, Frais d'Accès, abonnements, travaux exclusifs, …)

19.2.5. La concurrence

Les concurrents étaient-ils vraiment dans une situation de compétition ?

Si Oui : Comment avez-vous réussi à faire jouer la concurrence ?

Si Non : Pourquoi d'après vous ?

Avez-vous pu faire pression sur l'un des délégataires ? Si oui, pourquoi a-t-il cédé ?

La négociation s'est-elle trouvée dans une impasse ? qui a débloqué l'impasse ? sur la base de quels arguments ?

19.2.6. Asymétrie d'information

Quelles informations déteniez-vous de manière exclusive pour faire pression sur le délégataire ?

De quelles informations disposait le délégataire en exclusivité en début de négociation ?

Quelles sont les informations apportées par le délégataire ?

De quelles armes disposez-vous en négociation ?

- Moyens de pression
- Informations exclusives

Quel rôle ont joué les discussions informelles avec les différents délégataires dans le processus de négociation ?

19.2.7. Histoire

Quel est le lien avec l'exploitation précédente ?

19.2.8. Le conseiller

vous a-t-il été indispensable ? Quel est son rôle ?

19.2.9. Critères de choix

Avez-vous sélectionné le moins-disant ? était-ce aussi le mieux-disant ? si oui, pouviez-vous envisager de sélectionner un délégataire plus cher mais offrant une meilleure qualité de service ?

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

A partir de quand avez-vous été sûr de votre décision ? sur quels critères ? Y a-t-il eu des moments d'indécision ou y a-t-il eu toujours un favori ?

19.3. L'après négociation

Avez-vous suivi l'exécution du contrat depuis sa signature ?

Quels objectifs le délégataire s'est-il engagé à remplir ? Quels engagements sont tenus?

Y a-t-il eu des velléités de renégociation *ex post* du contrat par voie d'avenant ? quelle partie du contrat est concernée ?

19.4. Avis, Regrets et Satisfactions

Jugez-vous que l'issue de la négociation est équitable ?

Serait-ce plus facile de négocier dans la seule optique d'obtenir le contrat le moins cher ? Une mise en concurrence (comme pour les Marchés Publics) au moins-disant vous paraît-elle envisageable ?

Avez-vous conservé le délégataire du contrat précédent ? Lui auriez-vous donné un avantage par rapport aux autres concurrents ? à hauteur de quelle différence de prix ?

Que pouviez vous espérer d'une réunion de négociation supplémentaire ? Le temps et le nombre de négociations vous semble-t-il adapté ? Que changeriez-vous dans le déroulement de la procédure de délégation ?

La définition du service rendu et du prix ont-elles été simultanées ? Préfèreriez-vous que les phases de définition de la prestation et la phase de négociation des conditions financières soient dissociées ? Pourquoi ?

La confiance vous semble-t-elle indispensable pour une DSP ? Pourquoi ? A quoi la reconnaissez-vous ?

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

20. Données rassemblées auprès des conseillers

Type de données	Libellé
Données sur le service	Nom du service de distribution d'eau potable (et éventuellement de production)
	Département
	Intercommunalité (O/N)
	nb abo
	Réseau
	volume
	ILP
	V import
	V produit
	Type de traitement
Histoire du service	Prix historique
	Avenants historique
	Déficit CRF dernière année du contrat antérieur
	Satisfaction sur service antérieur (patrimoine, exploitation et prix)
	Nom de l'exploitant sortant
	Concurrence espérée par le conseiller avant la procédure
Offres initiales et offres finales pour chacun des candidats ayant remis une offre	Nom du candidat
	Part fixe
	Part variable
	Recette
	Charges
	Assiette (Abonnés)
	Assiette (Volume)
	Equipe de négociation exploitant
Déroulement des négociations	Nombre d'offres successives
Références de comparaison	Prix régies alentour
	Prix même exploitant
Enjeux exploitants	volonté de développement
	enjeu du service pour le sortant
Sensibilité de l'élu	pressions des usagers
	pressions politiques
	prêt a changer d'exploitant
	Impliqué dans la négociation
	connaît le service
	a fixé des objectifs précis
	est prêt à proroger l'ancien contrat si nécessaire
	négocie de manière autonome
Choix final	Exploitant sélectionné
	Reconduction sortant
	Choix du moins disant
Remarques	

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

21. Questionnaire de l'enquête "Observatoire Loi Sapin" 2000-2003

ENQUÊTE LOI SAPIN 2001

• **Département :** ..... • **Nom de la Collectivité :** .....

• **Type de service :** Eau potable : Production ❑ Distribution ❑
Assainissement : Collecte ❑ Transport ❑ Epuration ❑

• **Nombre d'habitants :**

• **Personne ayant suivi le dossier :** **Tél. :** ..... **Fax :** .....

⇨ Y a-t-il eu modification du territoire de la collectivité préalablement à la procédure ?

⇨ **Situation avant la procédure :**

• Nom de l'ancien exploitant : • Durée du contrat :

• Nombre d'usagers (ou d'abonnés) : • Volume d'eau facturé en 2000 :

	Exploitant	Collectivité
Recette annuelle (FHT) en 2000		
Tarif (Hors taxes et hors redevances Agence) :		
Part fixe annuelle (FHT/an) (abonnement, compteur, etc...)		
Part proportionnelle* par m^3 (FHT/ m^3)		

• L'exploitant a-t-il financé la construction d'ouvrages ? : ⇨ Si oui, montant H.T. :

⇨ **Procédure Sapin :**

• Noms des entreprises ayant remis une **candidature** : .....

• Noms des entreprises ayant remis une **offre** : .....

• Modèle de contrat : Type 80 ❑ FNCCR ❑ SPDE ou Délégataire ❑ DDAF ❑ Autre ❑

• Avez-vous eu le sentiment de profiter d'une concurrence réelle ? oui ❑ non ❑ NSP ❑

• Si contentieux : Déféré préfectoral ❑ Recours en justice : - d'un candidat ❑
(éventuellement, cochez plusieurs cases) - d'un élu ❑
- des consommateurs ❑

⇨ **Situation après procédure** : Procédure non terminée ❑ Passage en régie ❑

• Nom du nouvel exploitant : • Durée du contrat :

• Nombre d'usagers (ou d'abonnés) : • Volume d'eau facturé en 2002 (prévisionnel) :

	Exploitant	Collectivité
Recette annuelle prévisionnelle (€ HT) en 2002		
Tarif (Hors taxes et hors redevances Agence) :		
Part fixe annuelle (€ HT/an) (abonnement, compteur, etc...)		
Part proportionnelle* par m^3 (€ HT/ m^3)		

• L'exploitant va-t-il financer la construction d'ouvrages ? : ⇨ Si oui, montant H.T. :

• Le **nouveau contrat** contient-il des modifications sensibles pour le service ou pour les charges de l'exploitant ?

si oui, la clause suivante est-elle ?	nouvelle	modifiée (en + ou -)	supprimée
achat d'eau			
périmètre délégué			
travaux de renouvellement			
travaux exclusifs			
compte rendu détaillés			
suivi d'indicateurs de performance			

si oui, la clause suivante est-elle ?	nouvelle	modifiée (en + ou -)	supprimée
SIG, plan informatisé			
gestion des boues			
amélioration rendement			
qualité de l'eau, analyses en +			
qualité du service aux usagers			
clause concessive			
autres :			

Conseils dispensés à la collectivité

• Quel organisme a aidé la collectivité à mener la procédure « Sapin » ? :

• Si cette aide a été facturée, combien (F. H.T.) ? :

• Sur quels éléments a porté cette aide :
- analyse des coûts ❑ - négociation ❑
- rédaction du contrat ❑ - autre (précisez) ❑
- ne sait pas ❑

• Auriez-vous souhaité un conseil plus approfondi en :
- analyse des coûts ❑ - négociation ❑
- rédaction du contrat ❑ - autre (précisez) ❑
- ne sait pas ❑

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

22. Questionnaire semi-ouvert pour les services dont le prix modélisé s'écarte sensiblement de la réalité

22.1. Quelle implication de la personne contactée dans le service?

- Comment connaissez vous le service?
- Quel est le passé du service?

22.2. Explication du prix *a priori*

- Quelles sont les spécificités principales du service?
- Comment a été négocié le prix actuel?
- Quels arguments ont été déterminants/convaincants?
- Trouvez-vous ce prix raisonnable?

22.3. Présentation du modèle

- Facteurs pris en compte (Complexité de traitement, Nombre d'abonnés, Volume consommé par abonné, Volume importé par rapport au volume mis en distribution, Densité (nombre d'abonnés au km de réseau), Indice linéaire de pertes primaire)
- Validation des données
- Présentation du résultat du modèle

22.4. Questions fermées

Technique, coût et contraintes locales

- *L'état des infrastructures, l'investissement :* la ***gestion passée*** *par la commune ou par le délégataire des infrastructures a-t'elle été correcte?* ***De gros investissements*** *ont-ils été réalisés, par qui? Y a-t'il des* ***clauses concessives****? (contrats de longue durée à prix très élevé) si oui, sont-elles* ***adaptées à l'infrastructure*** *concédée?* ***Les infrastructures sont-elles adaptées, obsolètes****?*
- *Déplacements : Les infrastructures sont elles "éparpillées" sur le territoire de la commune?*
- *Ressource : Quelles sont les* ***ressources,*** *y a-t'il des* ***problèmes réglementaires*** *(ressource de secours, DUP, …)?*
- *Import - Export :* ***exportations d'eau*** *et impact sur la facture? Les* ***conventions*** *d'import / export sont-elles* ***récentes et adaptées****?*

Gouvernance

Collectivité

- *La structure de décision de l'intercommunalité (tous ces services sont des syndicats), la* ***formation de cette intercommunalité (date, processus, politique)***
- *Economie du contrat- relation avec le service d'assainissement (il est possible que la délégation des deux services soit simultanée et qu'un arrangement oral soit conclu afin de réduire le prix de l'un des services pour gonfler celui de l'autre)*

Contrat Collectivité-Délégataire : économie

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

- *La relation de la collectivité avec son délégataire*
- *le **suivi***
- *le **partage des tâches** et des responsabilités, la **sous-traitance** éventuelle par le délégataire ou par la collectivité de certains prestations.*
- ***renouvellement :** comment est-ce géré?*
- *la délégation à cette entreprise présente-t'elle des externalités positives pour la commune? (emploi, taxe professionnelle, …)*
- *Quels sont les **engagements** du délégataire? la **prestation** est-elle correcte?*

Evolution et économie du contrat sur la durée
- *La formule d'indexation fait-elle augmenter beaucoup les tarifs?*
- *Les avenants (y en a t'il?) ont-ils beaucoup modifié l'économie initiale du contrat?*

Négociation
- *De **quelle concurrence** le service a-t'il bénéficié? (pseudo-concurrence?)*
- *Quel **conseil** en négociation?*
- *Quel **contrat-type**?*
- *Le délégataire est-il le même que pour le contrat précédent? Durée de l'ancien contrat? Equilibre de **l'ancien contrat** (en gros : très bénéficiaire ou très déficitaire?)?*
- *Prix environnants? mode de gestion des services **alentour**?*

Y a-t'il eu une estimation des coûts par la DDAF?
Qui a pris part à la renégociation?

22.5. Question ouverte

Pour vous, quelles sont les meilleures conditions pour la maîtrise du prix?

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Table des matières

Introduction générale *1*

Partie I. Le cadre de formation du prix des services d'eau délégués en France *7*

Introduction de la première partie **9**

Chapitre 1 Organisation des services publics d'eau potable **11**

1. Définition d'un service public d'eau potable 12
   1.1. La structure d'un service 12
      1.1.1. Les activités des services d'eau potable 12
         a) L'investissement et le patrimoine 12
         b) La gestion du patrimoine 13
         c) L'exploitation 13
      1.1.2. Les principes 14
         a) Les obligations de qualité 14
         b) Le service public 15
         c) La propriété de la collectivité 15
         d) Le caractère industriel et commercial 15
   1.2. Les limites d'un service 17
      1.2.1. Le périmètre du service et son organisation 17
      1.2.2. Le territoire du service et ses caractéristiques 18
   1.3. Conclusion : l'influence technique 18
2. Les modes de gestion 20
   2.1. Les grandes catégories de modes de gestion 20
   2.2. Le choix du mode de gestion 21
3. Rôles de chacun des acteurs dans la procédure de DSP et dans la vie du service 23
   3.1. Un élu placé au cœur des décisions par la loi Sapin 25
   3.2. Les abonnés 26

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

3.3. Le délégataire....29
3.3.1. Le marché de la délégation de service public de l'eau et de l'assainissement....30
3.3.2. La structure des entreprises....31
a) Les entreprises de taille modérée....31
b) Les grandes entreprises....31
3.3.3. La répartition des charges indirectes....32
3.3.4. L'information des partenaires....32
3.4. Le conseiller....32
3.4.1. Le rôle général du conseiller....33
3.4.2. Les fonctions du conseiller dans la négociation....33
4. Conclusion....35
Chapitre 2 Le prix : définition....37
1. Le prix de l'eau dans la pratique....39
1.1. La facture....39
1.2. Le tarif....40
1.3. Le prix pertinent....41
1.4. Les valeurs du prix, sa variabilité et son évolution....41
1.5. Le choix de la prestation et du prix....44
1.5.1. En régie : une délibération annuelle....44
1.5.2. En délégation : la procédure de délégation de service public....45
a) L'appel à candidatures....45
b) La négociation....45
c) La décision selon l'intuitu personæ....47
d) Le prix et son évolution....48
2. La régulation du monopole naturel....50
2.1. Les prix de monopole....50
2.1.1. Le monopole naturel....50
2.1.2. La tarification de monopole....51
a) La tarification de Ramsey-Boiteux : information symétrique....52
b) Le Price Cap....52
c) Le Cost Plus....53
d) La concurrence pour le marché....53
e) Sunshine Regulation....53
f) Yardstick Competition....54
2.2. Les théories mobilisées par la régulation....55
2.2.1. Théorie de l'agence....55
2.2.2. Théorie des contrats incomplets....56
2.2.3. Théorie des coûts de transaction....56
2.3. Le monopole bilatéral....58
2.4. La régulation des services français....58
2.4.1. Quel modèle est appliqué ?....58
2.4.2. L'application des théories des coûts de transaction....59
3. Conclusion....64

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Chapitre 3 Un prix pour quel service ? 67
1. Le service contractuel 69
1.1. Les clauses d'objectif 69
1.1.1. Les prestations communes à la majorité des services 69
a) Objectifs généraux 69
b) Les sanctions 69
c) Le renouvellement 70
d) L'investissement concessif 71
e) Les transferts financiers 71
1.1.2. Les engagements particuliers 71
a) Exemple : les engagements sur les pertes du réseau 72
b) La contractualisation de l'engagement : les sanctions et les incitations 72
1.2. Le partage du risque 73
1.3. La fin du contrat 74
1.4. Conclusion 75
2. Un service pour quel client ? 77
2.1. Les prestations à l'abonné 77
2.2. Les prestations à la collectivité 78
2.3. Les prestations aux élus 78
3. Conclusion 80
Chapitre 4 Le calcul du coût 83
1. L'approche des coûts par la gestion 84
1.1. La mesure du coût 84
1.1.1. Les différentes comptabilités et la notion de coût 84
1.1.2. La définition du coût 85
1.1.3. Le calcul du coût complet 85
1.1.4. La comptabilité par activités 86
1.2. Les objectifs de la mesure du coût 86
2. Les coûts des services publics d'eau potable 88
2.1. La présentation des coûts des services d'eau 88
2.2. La reconstitution des coûts par un expert 90
3. Les biais liés au calcul des coûts 91
3.1. Les conventions associées au coût 91
3.2. Les distorsions liées aux objectifs 91
3.3. Application au cas de l'eau potable 92
3.3.1. Le choix du mode de gestion 92
3.3.2. Le coût du service délégué 94
a) La répartition dans le temps de biens durables 94
b) La répartition dans l'espace de charges indirectes 96
c) La non-affectation des ressources aux emplois 96
4. Conclusion 98
Chapitre 5 Les premières pistes sur les déterminants du prix de l'eau 101
1. L'influence des variables techniques 102

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

1.1. Les coûts du service 102
1.1.1. Le recouvrement des coûts 102
1.1.2. Etudes économétriques 102
1.2. La qualité du service 103
2. Le prix et le mode de gestion 107
3. Les outils de gestion et la négociation 110
3.1. Le prix et l'histoire du service 110
3.2. La vie du contrat : le prix et le suivi du service 110
4. Le marché de l'eau 112
5. Conclusion 114
Chapitre 6 Méthodologie 117
1. Identification des déterminants du prix des services d'eau potable 119
1.1. La recherche envisagée 119
1.1.1. Le prix et le patrimoine 119
1.1.2. Le prix et la structure de la consommation 120
1.1.3. Le prix et la prestation 121
1.1.4. Le prix et la structure du marché 121
1.1.5. Le prix et son évolution 122
1.1.6. Le prix et les références de comparaison 122
1.1.7. Le prix et la structure de gestion 123
1.2. Le matériel : Les bases de données 124
1.2.1. La base de données issue du logiciel GSP des DDAF 124
a) Le protocole d'enquête 124
b) Les données mobilisables 125
c) La représentativité de l'échantillon 129
1.2.2. L'observatoire de la Loi Sapin 131
a) Le protocole d'enquête 131
b) Les données mobilisables 131
c) La représentativité de l'échantillon 133
1.3. Les relations statistiques 135
1.3.1. L'analyse de corrélations 135
1.3.2. L'analyse factorielle des correspondances 135
1.3.3. Les régressions linéaires 136
1.3.4. Limites de l'approche statistique 138
2. Les mécanismes de fixation du prix 139
2.1. La méthode de recherche 139
2.1.1. L'observation directe des négociations 139
2.1.2. L'approche indirecte : les interviews de conseillers 142
2.2. Le matériel : Les études de terrain 142
3. Conclusion 144
Conclusion de la première partie 147

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Partie II. Recherche des déterminants empiriques du prix des services d'eau potable 149

Introduction de la deuxième partie 151

Chapitre 1 L'équilibre budgétaire ? 153

1. Les déterminants liés à la complexité technique 155
   1.1. La complexité technique du service 155
   1.2. Le prix et la performance 159
   1.3. Le partage des prestations entre la collectivité et l'exploitant 161
   1.4. L'organisation de la collectivité et le prix 163
   1.5. La structure des coûts et l'évolution des prix 164
   1.6. La prévision des coûts 165
   1.7. Le modèle issu de ces études statistiques 165
2. Entretiens avec les parties prenantes de services dont le prix est très éloigné du modèle 167
   2.1. Méthode de validation du modèle 167
   2.2. Résultats 167
3. Conclusion 171

Chapitre 2 Un équilibre de marché ? 173

1. L'impact de la concurrence 175
   1.1. La paramétrisation de la concurrence 175
   1.2. Les résultats des estimations 176
2. La présence d'indépendants en négociation et le prix 178
3. L'éventualité d'un retour en régie : la pseudo-concurrence 180
4. L'histoire du contrat et le nombre d'avenants 182
5. Conclusion 184

Chapitre 3 Une négociation commerciale ? 185

1. Les mécanismes de la négociation : bilan de la théorie 186
   1.1. Les apports de la théorie de la négociation 186
      1.1.1. La définition de la négociation 186
         a) Définition générale 186
         b) La négociation en tant que confrontation de demandes 187
      1.1.2. Les caractéristiques de la négociation : Le modèle OCEAN 188
         a) L'Objet de la négociation 188
         b) Le Contexte 188
         c) Les Enjeux 188
         d) L'Asymétrie de pouvoir 189
         e) Le Négociateur 189
      1.1.3. Le processus 190
         a) Typologie des négociations : La tension conflit - coopération 191
         b) La négociation à prédominance intégrative 192
         c) La négociation à prédominance distributive 192
   1.2. La formalisation des mécanismes 193
      1.2.1. Formalisation des positions et de leur évolution 193
         a) Les positions initiales 193
         b) La "situation trois A" 193

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

c) Les Zones d'Accord Possible 194
1.2.2. Découpage séquentiel de la négociation : la formalisation du déroulement 195
1.2.3. La négociation selon la théorie des jeux : la formalisation des stratégies et de l'issue 197
a) Introduction à la théorie des Jeux 197
b) Le problème de marchandage 197
(i) Un aperçu de l'équilibre de Nash dans le problème du « Bargaining » 197
(ii) Le partage d'une somme et les impacts du « point de rupture » 199
1.2.4. Les choix stratégiques, techniques et tactiques 200
a) Les stratégies 200
b) Les tactiques et les techniques de négociation 201
1.3. La négociation commerciale 203
2. Les déterminants de l'évolution en négociation 206
3. Illustration à partir d'entretiens avec des experts 210
3.1. Les conditions d'une meilleure maîtrise du prix 210
3.2. Entretiens avec les conseillers 212
3.2.1. La préparation de la négociation 212
a) La procédure de préparation 212
b) Le cahier des charges 213
c) Les stratégies 214
3.2.2. L'organisation des négociations et de la procédure 216
a) Ordre de passage des candidats 216
b) La gestion du temps en amont des procédures 216
c) Les phases de la négociation 217
3.2.3. Le mécanisme utilisé 220
a) Le coût, la prestation et le tarif 220
b) Références de comparaison et alternatives développées 222
3.2.4. La bonne exécution du contrat 225
3.3. La procédure de délégation : une négociation commerciale 226
4. Conclusion 229
Conclusion de la deuxième partie 231
Partie III. Vers une maîtrise accrue du prix ? 235
Introduction de la troisième partie 237
Chapitre 1 Les mécanismes d'influence des déterminants 241
1. Déroulement de procédures de délégation du service public de l'eau 242
1.1. Déroulement des négociations pour le cas 1 242
1.1.1. Contexte initial et préparation 242
1.1.2. Négociation : arguments principaux et évolutions 243
1.1.3. Evaluation de l'élu 244
1.1.4. Conclusion du cas 1 245
1.2. Déroulement des négociations pour le cas 2 245
1.2.1. Contexte initial et préparation 245
1.2.2. Négociation : arguments principaux et évolutions 246

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

1.2.3. Evaluation de l'élu 248
1.2.4. Conclusion du cas 2 249
1.3. Déroulement des négociations pour le cas 3 249
1.3.1. Contexte initial et préparation 250
1.3.2. Négociation : arguments principaux et évolutions 250
1.3.3. Evaluation des services de la collectivité 253
1.3.4. Conclusion du cas 3 254
1.4. Déroulement des négociations pour le cas 4 254
1.4.1. Contexte initial et préparation 254
1.4.2. Négociation : arguments principaux et évolutions 255
1.4.3. Evaluation de l'élu 257
1.4.4. Conclusion du cas 4 258
1.5. Déroulement des négociations pour le cas 5 258
1.5.1. Contexte initial et préparation 258
1.5.2. Négociation : arguments principaux et évolutions 259
a) Première réunion 260
b) Deuxième réunion 265
c) Troisième réunion 268
d) Les deux dernières réunions 269
1.5.3. Conclusion du cas 5 270
1.6. Conclusion partielle 271
2. Analyse 273
2.1.1. L' impact des coûts 273
2.1.2. La place de la concurrence 275
a) La concurrence entre les entreprises 275
b) Les références de comparaison 277
2.1.3. Les éléments liés à la négociation 277
a) Les stratégies mises en place par les collectivités 278
b) La force de l'élu et les enjeux 279
c) La confiance 279
d) Le conflit et la coopération 280
e) La relation de mandat 282
3. Conclusion 283
Chapitre 2 "Feuille de route" de la négociation 285
1. Le processus de sélection 286
1.1. Une négociation indispensable 286
1.2. L'intuitu personæ 288
1.3. L'asymétrie d'information 289
1.4. La confiance 290
1.5. La concurrence et l'avantage au sortant 291
2. La préparation des négociations en amont du choix du mode de gestion 294
2.1. La gestion du temps 294
2.2. Le choix du conseiller 294

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

2.3. La préparation de la négociation 296
2.3.1. Le bilan du service et de l'exploitation passée 297
2.3.2. Les "signaux" 298
3. Le choix du mode de gestion et la mise en place de stratégies 301
3.1. L'exploration des conditions de négociation 301
3.2. La préparation de la comparaison des offres 301
3.3. Elaboration du dossier de consultation des entreprises 303
3.4. Le pouvoir lié aux usagers 304
4. Le déroulement de la négociation 305
4.1. La préparation pratique de la rencontre 305
4.2. Les recommandations de la théorie 306
4.3. Phases de la négociation 307
4.4. Les moments importants de la négociation 308
4.4.1. Différentes manières d'aborder la négociation : des tactiques classiques 308
4.4.2. Trajectoires, impasses et concessions réciproques 309
4.4.3. Le suivi de la négociation et la conclusion de l'accord 310
5. Le suivi du contrat 312
6. Conclusion 313
Chapitre 3 L'amélioration des conditions de négociation 315
1. Une information de meilleure qualité 316
1.1. L'intérêt de nouvelles sources d'information 316
1.2. Comment comparer les prix des services ? 318
1.2.1. La définition du prix 318
1.2.2. La prise en compte du contexte du service 319
1.3. Quel dispositif d'observation mettre en place ? 320
2. Une participation accrue des abonnés 322
2.1. Fondements 322
2.1.1. Les critères de jugement 322
2.1.2. Les comportements stratégiques 323
2.1.3. Application à la négociation de délégation 325
2.2. Mise en place de la participation des abonnés 325
3. Conclusion 328
Conclusion de la troisième partie 329
Conclusion générale 333
Annexes 339
1. Analyse des résultats d'une régression linéaire 340
1.1. Principe 340
1.2. Précision et qualité du modèle 341
1.3. Analyse de la valeur des coefficients 342
2. Description des données utilisées, issues de l'enquête sur les services d'eau auprès des DDAF 344
3. Régression linéaire du prix par rapport à 6 variables techniques significatives 345
4. Régression linéaire du prix par rapport aux 2 variables techniques les plus significatives 346

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

5. Régression linéaire du logarithme du prix par rapport à 6 variables transformées....347
6. Régression linéaire du logarithme du prix face à 2 variables transformées....349
7. Régression linéaire du logarithme du prix face aux 6 variables transformées et à la part collectivité....350
8. Description des données issues de la base de l'observatoire de la Loi Sapin, sur les années 2000-2003....351
9. Régression linéaire sur les deux facteurs techniques les plus significatifs....353
10. Régression linéaire sur les variables de concurrence, Echantillon 1 (323 contrats ayant répondu précisément au "sentiment de concurrence")....354
11. Régression linéaire sur les variables de concurrence....355
12. Impact de l'investissement : régression linéaire sur les variables de concurrence et sur la présence de clause concessive....356
13. Matrice de corrélation entre la structure du CEP et les coefficients de la formule d'indexation....357
14. Résultats condensés des régressions des différents postes du CRF 2002 (en %) par rapport à la structure de charges présentée dans le CEP....358
15. Description de l'échantillon "Observatoire Loi Sapin", année 2004....359
16. Relations avec le nombre d'avenants....361
17. Relation entre le prix négocié et l'éventualité d'un retour en régie....362
18. Interviews de conseillers - Bilan des pratiques - Trame d'entretien....363
18.1. Rôle du conseiller dans la négociation....363
18.2. La préparation des négociations....363
18.2.1. Procédure de préparation classique....363
18.2.2. Stratégie de la collectivité....363
18.2.3. Les signaux à envoyer....363
18.3. Organisation des négociations....363
18.3.1. Gestion du temps....363
18.3.2. Outils de suivi de la négociation....364
18.3.3. Phases de la négociation....364
18.3.4. Positionnement du conseiller vis-à-vis des autres entités....364
18.4. Mécanisme d'évolution des offres....364
18.4.1. Stratégies d'offres initiales....364
18.4.2. Marges de manœuvre : peut-on tout changer ?....364
18.4.3. technique vs. Prix – contrat vs. Prix....364
18.4.4. Les engagements : quel impact ?....365
18.4.5. Développement d'alternatives....365
18.4.6. La confiance : quel rôle dans la négociation ?....365
18.5. Propositions pour une meilleure maîtrise du prix....365
18.5.1. Modifications marginales du système actuel....365
18.5.2. L'augmentation de la concurrence....365
18.5.3. Vertus du système de négociation et/ou de l'intuitu personæ....365
19. Questionnaire de débriefing des élus après procédure....366
19.1. Situation avant la négociation....366
19.2. La négociation....366
19.2.1. Sentiment général :....366
19.2.2. Conditions de la négociation....366

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

19.2.3. Définition du prix 366
19.2.4. Définition de la prestation 366
19.2.5. La concurrence 367
19.2.6. Asymétrie d'information 367
19.2.7. Histoire 367
19.2.8. Le conseiller 367
19.2.9. Critères de choix 367
19.3. L'après négociation 368
19.4. Avis, Regrets et Satisfactions 368
20. Données rassemblées auprès des conseillers 369
21. Questionnaire de l'enquête "Observatoire Loi Sapin" 2000-2003 370
22. Questionnaire semi-ouvert pour les services dont le prix modélisé s'écarte sensiblement de la réalité 371
22.1. Quelle implication de la personne contactée dans le service? 371
22.2. Explication du prix *a priori* 371
22.3. Présentation du modèle 371
22.4. Questions fermées 371
22.5. Question ouverte 372

Table des matières ***373***

Index des tableaux et des figures ***383***

Bibliographie ***388***

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Index des tableaux et des figures

Tableaux

Tableau 1 - Caractéristiques du service pouvant influer sur leur prix 35

Tableau 2 - Schéma de présentation de la facture d'eau et d'assainissement 39

Tableau 4 - Structure de coût et facteurs de variation (Leflaive, Ibid., 2001)..... 88

Tableau 5 - Valeurs indicatives de la durée de vie des équipements selon l'arrêté du 12 août 1991 95

Tableau 6 - Durée de vie des équipements d'après le BIPE (Leflaive, Ibid., 2001)..... 95

Tableau 7 - Extrapolation de l'enquête Ernst & Young sur la France entière 102

Tableau 8 - Bilan des comptes des collectivités 102

Tableau 9 - Les déterminants pressentis liés à la complexité technique du service..... 120

Tableau 10 - Les influences pressenties de la structure de la population desservie 120

Tableau 11 - Les clauses contractuelles pouvant avoir un impact sur le prix 121

Tableau 12 - Influences pressenties des références de comparaison et des alternatives 123

Tableau 13 - Les influences pressenties des structures de gestion du service 123

Tableau 14 - Les données présentes dans les bases GSP 2002 et 2004 125

Tableau 15 - Définition des variables descriptives..... 126

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Tableau 16 - Variables descriptives des services d'eau dans la base de données issue du logiciel GSP 128

Tableau 17 - Indicateurs de performance suivis dans GSP 129

Tableau 18 - Statistiques descriptives des services sur l'échantillon GSP 2002 130

Tableau 19 - Statistiques descriptives des services sur l'échantillon GSP 2004 130

Tableau 20 - Données recueillies par l'Observatoire de la Loi Sapin 131

Tableau 21 - Description de l'échantillon "Loi Sapin" sur la période 2000-2003 132

Tableau 22 - Les variables disponibles pour caractériser les procédures de DSP 133

Tableau 23 - Description de l'échantillon rassemblé auprès des conseillers 142

Tableau 24 - Variété des terrains d'étude 143

Tableau 25 - Disponibilité des données de l'enquête GSP 2002 156

Tableau 26 - Régression du prix vis-à-vis des caractéristiques techniques du service, données 2002 (124 services) 157

Tableau 27 - Relation entre l'origine de la ressource et le traitement 157

Tableau 28 - Régression du prix vis-à-vis des caractéristiques techniques du service, données 2004 (832 services) 158

Tableau 29 - Prix moyen de l'eau potable suivant le type de ressource en eau (Barucq, Ibid., 2003) 158

Tableau 30 - Indicateurs de performance disponibles en quantité suffisante pour l'année 2002 (en dehors des indices de pertes et du rendement) 159

Tableau 31 - Disponibilité des indicateurs de performance pour l'année 2004 160

Tableau 32 - Modèles incluant des indicateurs de performance 161

Tableau 33 - Régression incluant la part collectivité (données 2002, 122 services) 162

Tableau 34 - Régression incluant la part collectivité (données 2004, 822 services) 162

Tableau 35 - Statistiques descriptives de la part collectivité (données 2004) 162

Tableau 36 - Régression incluant le facteur "intercommunalité" (données 2004) 163

Tableau 37 - Résultats de la régression du logarithme de la part collectivité face à plusieurs variables dont l'intercommunalité 164

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Tableau 38 - Régressions de chaque part de la formule d'indexation face aux postes du CEP en % (ramenés au coût total présenté) 165

Tableau 39 - Services aux prix très supérieurs au modèle 168

Tableau 40 - Services dont le prix réel est très inférieur au modèle 169

Tableau 41 - Comparaison des régressions (log-log) entre le prix et les deux variables les plus significatives 175

Tableau 42 - L'impact de la concurrence selon différentes caractérisations 176

Tableau 43 - Résultats de la régression du logarithme du prix par rapport aux variables d'échelle et de concurrence 177

Tableau 44 - Modèles du prix incluant la présence d'un indépendant en négociation (Garcia, Ibid., 2005) 179

Tableau 45 - Relation entre le nombre d'avenants du contrat antérieur et la prise en compte de l'éventualité d'un retour en régie 180

Tableau 46 - Relation entre le prix du contrat antérieur et l'éventualité d'un retour en régie 180

Tableau 47 - Description du prix du contrat antérieur en fonction de la prise en compte de l'éventualité du retour en régie et du nombre d'avenants 181

Tableau 48 - Régression du logarithme de la variation de prix relative (%) à l'occasion de la procédure de délégation (prix à la fin de la négociation - prix à la fin du contrant antérieur) - 96 services 183

Tableau 49 - Régression de la variation du prix à l'occasion de la procédure - impact de la concurrence (73 services) 183

Tableau 50 - Différences entre la négociation et les situations voisines (D'après Dupont, 1994) 191

Tableau 51 - Critères d'orientation de la négociation (d'après Dupont, 1994) 191

Tableau 52 - Matrice des gains – exemple (Gains de 1, Gains de 2) 198

Tableau 53 - D'après (Salle et Silvestre, 1992) : Grille stratégique du fournisseur industriel, en cas de relation en cours. 204

Tableau 54 - Approche de la vente, d'après Dupont (1994) 205

Tableau 55 - Données rassemblées auprès des conseillers 206

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Tableau 56 - Forces et faiblesses d'une négociation en tant que substitut à la régulation (Breyer, 1982) p. 177 287

Tableau 57 - Recommandations adaptées de Dupont (1994) 307

Tableau 58 - Exemples de tactiques selon Rojot (1994) 309

Tableau 59 - les composantes du prix 318

Figures

Figure 1 – Activités d'un service de production et de distribution d'eau potable 12

Figure 2 - Circuits de décision 23

Figure 3 - Circuits de financement 24

Figure 4 - Circuits d'information et d'évaluation 24

Figure 5 - Composition moyenne d'une facture d'eau référence (FP2E-BIPE, 2006) 40

Figure 6 - Les modalités d'évolution du prix des services d'eau 42

Figure 7 - Prix des services d'eau et d'assainissement moyens en France (facture 120 m3 en €/m3, tous modes de gestion confondus) (DGCCRF, 2001) 43

Figure 8 - Evolution du prix total en euros courants TTC, eau et assainissement, pour une consommation de 120 m3 (FP2E-BIPE, 2006) 44

Figure 9 - Schéma de la procédure de DSP, adapté de (Brunet, Guérin-Schneider *et al.*, 2002) 47

Figure 10 - Les coûts d'un monopole naturel 50

Figure 11 - Système de coût direct 85

Figure 12 - Ventilation des charges indirectes dans un système de coût complet 86

Figure 13 - Répartition des services par tranche de population, selon le mode de gestion (base de données complète : 7217 et 8717 services resp. pour 2002 et 2004) 127

Figure 14 - Ventilation par classe de population des services des échantillons GSP 2002 et 2004 130

Figure 15 - Ventilation par classe de population de l'échantillon issu de l'observatoire de la Loi Sapin 134

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Figure 16 - Schéma du processus de négociation..... 141

Figure 17 : Les positions du négociateur et la plage de négociation (Dupont, 1994) 195

Figure 18 - Représentation graphique de l'équilibre de Nash dans un cas simple 198

Figure 19 - Le partage d'une somme..... 199

Figure 20 : Les stratégies possibles, adapté de Rojot (1994)..... 201

Figure 21 - Analyse factorielle des correspondances : la première offre du sortant 207

Figure 22 - Analyse factorielle des correspondances : la variation du prix au cours de la négociation 207

Figure 23 - Trajectoire du prix en négociation pour le Cas 1 243

Figure 24 - Trajectoire du prix en négociation pour le Cas 2 246

Figure 25 - Trajectoire des prix en négociation pour le Cas 3 250

Figure 26 - Trajectoire des prix en négociation pour le Cas 4 255

Figure 27 - Trajectoire des prix en négociation pour le Cas 5 259

Figure 28 - Différentes évolutions en négociation..... 310

Figure 29 - Mécanismes de régulation du prix et propositions d'amélioration 331

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Bibliographie

Agence de l'Eau Adour Garonne (2003). L'évolution du coût de l'eau potable en 2002.

Agence de l'Eau Artois Picardie (2001). Observatoire du prix des services de l'eau et de l'assainissement 2000.

Agence de l'Eau Artois Picardie (2004). Observatoire du prix des services de l'eau et de l'assainissement 2003.

Agence de l'Eau Artois Picardie (2005). Observatoire du prix des services de l'eau et de l'assainissement 2004.

Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse (2004). Le prix de l'eau en 2002 et 2003**:** 12.

Agence de l'Eau Seine Normandie (2003). Prix de l'eau 2002 sur le bassin Seine Normandie.

Akerlof G.A. (1970). "The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism." Quarterly Journal of Economics **84**(3): pp. 488–500.

Alexandre O. et Grand D'Esnon A. (1998). "Le coût des services d'assainissement ruraux - évaluation des coûts d'investissement et d'exploitation." Techniques, Sciences et Méthodes **93**(7/8): pp. 19-31.

Babusiaux C. et Lucas de Leyssac C. (2005). Régie, marché, contrat de partenariat, délégation - Quelle Compétition pour l'amélioration du service public ? -

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Comparabilité, transparence, réversibilité. Rapport du groupe de travail de l'IGD sur l'harmonisation des conditions de concurrence entre modes de gestion.

Bajari P., McMillan R. et Tadelis S. (2002). "Auctions versus Negotiations in Procurement: An Empirical Analysis." Working Paper Stanford University(www-econ.stanford.edu/faculty/workp/swp02007.pdf): 30 p.

Barucq C. et Leflaive X. (2003). Eléments pour un benchmark des services d'eau et d'assainissement, BIPE**:** 67 p.

Bauby P. (2005). Vers une généralisation de la régulation par appels d'offres ? Formes de concurrence et enjeux de régulation des services d'intérêt général. Retour d'expérience des vingt dernières années, Saint- Denis, LED - Université Paris 8.

Berland J.-M. et Juery C. (2001). Inventaire et scénario de renouvellement du patrimoine d'infrastructures des services publics d'eau et d'assainissement. Rapport d'études pour le MEDD, Office International de l'eau (OIEau).

Boistard P. (1993). Qualité et prix des services publics de distribution d'eau potable - Approche d'un prix par la qualité de l'eau et de la desserte, ENPC.

Bonnet F. et Guérin-Schneider L. (2001). Impact des procédures Loi Sapin lancées en 2000 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**:** 47 p.

Bonnet F. et Guérin-Schneider L. (2002). Impact des procédures Loi Sapin lancées en 2001 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**:** 63 p.

Bonnet F. et Guérin-Schneider L. (2003). Déroulement des procédures de délégation des services publics d'eau et d'assainissement, procédures 2002. Etude Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable réalisée par le Laboratoire Gestion de l'Eau et de l'Assainissement. ENGREF**:** 63 p.

Bonnet F. et Guérin-Schneider L. (2005). Déroulement des procédures de délégation des services publics d'eau et d'assainissement, procédures 2003. Etude Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable réalisée par le Laboratoire Gestion de l'Eau et de l'Assainissement. ENGREF**:** 69 p.

Bonnet-Beaugrand F. et Guérin-Schneider L. (1999). Impact des procédures Loi Sapin lancées en 1998 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**:** 45 p.

Bonnet-Beaugrand F. et Llorente M. (2003). Négociation et pilotage des contrats dans les services publics, Service Public 2000**:** 4 p.

Bouba-Olga O., Chauchefoin P. et Sauvent A. (2006). "Les contraintes cognitives, déterminant essentiel du choix du mode de gestion de l'eau." Working Paper CRIEF-TEIR(http://sceco.univ-poitiers.fr/recherpubli/doctravail/T2006-04.pdf): 15 p.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Bouscasse H., Destandau F. et Garcia S. (2006). "Analyse économétrique des coûts es services d'eau potable et qualité des prestations offertes aux usagers." Working Paper: 10 p.

Boyer M. et Garcia S. (2006). "Régulation et mode de gestion : une étude économétrique sur les prix et la performance dans le secteur de l'eau potable." Cirano Scientific series: 39 p.

Breuil L. et Guérin-Schneider L. (2005). Quelles sont les perspectives d'évolution du modèle de gouvernance des services de l'eau en France face aux prochaines réformes européennes ? Formes de concurrence et enjeux de régulation des services d'intérêt général. Retour d'expérience des vingt dernières années, Saint-Denis, LED - Université Paris 8.

Breyer S. (1982). Regulation and its reform. Harvard University Press, 472 p.

Brulhart F. et Favoreu C. (2003). Les modes de coordination et d'organisation des partenaires inter firmes : exploration du rôle et de l'impact respectifs du contrôle et de la confiance au travers du courant "intégratif". XIIème conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique, Les Côtes de Carthage.

Brunet E., Guérin-Schneider L. et Bonnet F. (2002). Impact of a new legislation on the water market and competition in France. Enviro 2002 IWA world water congress, Melbourne, Australie.

Buchanan J.M. et Tullock G. (1962). The calculus of consent: logical foundations for constitutional democracy. University of Michigan Press, 384 p.

Canneva G., Garcia S. et Guérin-Schneider L. (2004). La production de comptes dans les contrats d'eau ou d'assainissement : outils de régulation pour la collectivité ou de négociation pour le délégataire? Les cahiers de recherche GEA, Laboratoire GEA, ENGREF**:** 48.

Carpentier A., Nauges C., Reynaud A. et Thomas A. (2005). Effets de la délégation sur le prix de l'eau potable. MEDD. http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_final_Thomas_tarification_eau.pdf, INRA-ENSAI**:** 152 p.

Chong E., Huet F. et Saussier S. (2005). "Auctions, Ex Post Competition and Prices: The Efficiency of Public-Private Partnerships." Working Paper ATOM.

Coase R.H. (1937). "The Nature of the Firm." Economica **4**(16): 386-405.

Cour des Comptes (2003). La gestion des services publics d'eau et d'assainissement.

Cousquer Y., Dumont J., Hanus F., Lavoux T. et Prime J.-L. (2005). Les indicateurs de performance appliqués aux services publics de l'eau et de l'assainissement - Constats et propositions. Rapport N°2004 – 0062-1 , Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts**:** 120 p.

Crozier M. et Friedberg E. (1977). L'acteur et le système. Seuil.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Defeuilley C. (1998). "la délégation de service public : une analyse à partir de la théorie des contrats." Working paper CIRED: 19 p.

Defeuilley C. (1999). "Competition and public service obligations: regulatory rules and industry games." Annals of Public and Cooperative Economics **70**(1): pp. 25-48.

Demsetz H. (1968). "Why regulate Utilities?" Journal of Law and Economics **11**: 55-66.

Dequéant J. (2001). "Affermage, Mode d'emploi." Le Moniteur(5092): p 77.

Deronzier P. (2001). La régulation des services publics d'eau et d'assainissement. Paris, DEA EERN**:** 107 p.

DGCCRF (2001). Evolution du prix de l'eau 1995/2001, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Djezzar L. et Guérin-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**:** 48 p.

Dupont C. (1994). La négociation - Conduite, théorie, applications. Dalloz.

Engel F. et Kletz F. (2005a). Cours de comptabilité analytique. Cours de l'Ecole des Mines de Paris.

Engel F. et Kletz F. (2005b). Cours de comptabilité générale. Cours de l'Ecole des Mines de Paris.

Ernst & Young (2004). Rapport Final - Etude relative au calcul de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau pour les districts Frnçais ou parties des districts internationaux en application de la directive 2000/60/CE du 23 Octobre 2000, Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable**:** 131 p.

Fauquert G. (2003). L'investissement de renouvellement des infrastructures du service public de l'eau et de l'assainissement : Etude des clauses contractuelles en contrat d'affermage. DEA OJME. Mémoire de DEA, Paris VI.

Fauquert G. (2005). "Le renouvellement des infrastructures des services d'eau et d'assainissement : pratique et problématique." Flux **n°60/61** (Avril-Septembre 2005): pp. 83-95.

Fauquert G. (2006). Retour d'expérience sur l'utilisation des indicateurs de performance par les DDAF - Données 2004. ENGREF- Laboratoire GEA, Rapport pour le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche**:** 75 p.

Fauquert G. et Guérin-Schneider L. (2005). Etude préliminaire quantitative et qualitative sur la formation du prix des services délégués d'eau potable - Contribution à une meilleure maîtrise du prix pas les collectivités locales. Les cahiers de recherche du GEA n°3 , Laboratoire GEA, UMR G-Eau, ENGREF**:** 73.

Fisher R. et Ury W. (1999). Getting to Yes - Negotiating an agreement without giving in. Random House Business Books.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

FNDAE (2004). Situation de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement des communes rurales en 2000.

FP2E-BIPE (2006). Les services collectifs d'eau et d'assainissement en France - Données économiques, sociales et techniques.

Garcia S. (2001). Analyse économique des coûts d'alimentation en eau potable. LEERNA. Thèse de doctorat, Université des Sciences Sociales de Toulouse.

Garcia S., Breuil L. et Guérin-Schneider L. (2003). "La régulation des services publics d'eau et d'assainissement : pertinence d'un observatoire européen sur la délégation." Les cahiers de recherche GEA **n°1** (Mai 2003): 53 p.

Garcia S., Guérin-Schneider L. et Fauquert G. (2005). Analysis of water price determinants in France: Cost recovery, competition for the market and operators strategy. IWA International Conference on Water Economics, Statistics an Finance, Rethymno, Greece.

Garcia S. et Reynaud A. (2004). "Estimating the benefits of efficient water pricing in France." Resource and energy economics **26**: pp. 1-25.

Garcia S. et Thomas A. (2001). "The structure of municipal water supply costs: application to a manel of Franch Local Communities." Journal of Productivity Analysis **16**: pp 5-29.

Gatty J. (1998). Quelle concurrence pour les services publics d'eau et d'assainissement ? Agence de l'Eau Seine Normandie.

Guérin-Schneider L. (2001). Introduire la mesure de performance dans la régulation des services d'eau et d'assainissement en France - Instrumentation et organisation. GEA. Thèse de doctorat, ENGREF**:** 447 p.

Guérin-Schneider L., Fauquert G. et Bonnet F. (2004). Retour d'expérience sur la mise en oeuvre de la mesure de la performance des services d'eau et d'assainissement par les DDAF, données 2002. E. Laboratoire GEA, FNDAE**:** 73 p.

Guérin-Schneider L. et Lorrain D. (2003a). "Note de recherche sur une question sensible. Les relations puissance publique - firmes dans le secteur de l'eau et de l'assainissement." Flux **52/53**(Avril-Septembre 2003): pp. 35-54.

Guérin-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.

Guérin-Schneider L. et Nakhla M. (2003b). "Les indicateurs de performance : une évolution clef dans la gestion et la régulation des services d'eau et d'assainissement." Flux **52/53**(Avril-Septembre 2003): pp. 55-68.

Guérin-Schneider L., Royère V. et Prévost G. (2001). Principes d'analyse financière des services d'eau et d'assainssement (M49). ENGREF-FNDAE, 99 p.

Guerrien B. (2002). La théorie des Jeux. Economica.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Huet F. (2005). Partenariats publics-privés et concurrence pour le marché : quelles avancées depuis Demsetz (1968) ? Université Paris I, Working paper ATOM.

Huet F. et Saussier S. (2003). "Contractual Arrangements and the Provision of Public Interest Services : a Transaction Cost Analysis." European Business Organization Law Review **4.3**: pp. 403-427.

IFEN, SCEES et Agences de l'eau (2003). La gestion de l'eau potable en France métropolitaine en 1998, Etudes et travaux n°40.

IFEN, SCEES et Agences de l'eau (2005). La gestion de l'eau potable en France en 2001. Etudes et travaux n°44 **:** 22 p.

Ifen - Coutellier A. et Scees - Le Jeannic F. (2007). "La facture d'eau domestique en 2004."

Jensen M. et Meckling W. (1976). "Theory of the firm: managerial behavior, agency cost, and ownership structure." Journal of Financial Economic: 305-360.

Joule R.V. et Beauvois J.L. (2002). Petit traité de manipulation à l'usage des honnêtes gens. PUG, 286.

Kuhn H.W. et Nasar S. (2002). The Essential John Nash. Princeton University Press.

Laffont J.-J. et Tirole J. (1994). A theory of incentives in procurement and regulation. Cambridge : MIT Press.

Le Moniteur (2003-2007). La délégation de service public, Passation, Clauses, Contrôles, Litiges, Collection Moniteur Référence.

Le Moniteur (2005). "Délégation de Service Public." **Bulletin d'actualité**(n° 2005-3).

Leflaive X., Dunet D., Michel F. et Baciocchini S. (2001). Prix de l'eau - Eléments de comparaison entre modes de gestion, en France et en Europe. BIPE**:** 171 p.

Littlechild S. (1988). "Economic regulation of privatised water authorities and some further reflections." Oxford review of Economic Policy **4**(2): 40-68.

Lorrain D. (2003). "Eau : le temps d'un bilan." Flux **52/53**(Avril-septembre 2003): pp. 4-7.

Mahevas L. (2003a). "10 ans de loi Sapin (1er volet) ; Délégations de service public - Comment préparer la procédure de délégation : les choix stratégiques." Le Moniteur des Travaux Publics et du Bâtiment(5172): p 46.

Mahevas L. (2003b). "10 ans de loi Sapin (2ème volet) ; Délégations de service public - Comment négocier ses délégations dans des conditions optimales." Le Moniteur des Travaux Publics et du Bâtiment(5173): p 72.

Maskin E. et Tirole J. (2006). "Public-Private Partnerships and Government Spending Limits." Working Paper.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

MEDD (2004). Le rapport sur le prix et la qualité du service. http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/F13eauet.pdf, Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable.

Ménard C. et Saussier S. (2003). "La délégation de service public, un mode organisationnel efficace? Le cas de la distribution d'eau en France." Economie Publique **1**: 99-129.

Mevellec P. (1998). La gestion simultanée des coûts et de la valeur. Cahiers du LRSGUN - IAE Nantes.

Mevellec P. et Gosselin M. (2003). "Les paramètres de conception des systèmes de coût : étude comparative." N° spécial, de Comptabilité Con trôle Audit(Printemps).

Milgrom P. et Roberts J. (1997). Economie, organisation et Management,.

Moisdon J.-C. (1997). Du mode d'existence des outils de gestion. Arslan, 286 p.

Montginoul M. (2004). La structure de la tarification de l'eau potable et de l'assainissement en France, éléments de réponse au travers d'une enquête nationale, Cemagref.

Mothe C. et Ingham M. (2000). La confiance au sein de coopérations interfirmes : une étude de cas. IXème conférence internationale de management stratégique - "Perspectives en management stratégique" AIMS 2000, Montpellier.

Nash J. (1950). "The Bargaining Problem." Econometrica **18**: 155-162.

Nauges C., Reynaud A. et Thomas A. (1998). "Consommation domestique d'eau potable et tarification." INRA Sciences Sociales **5**: 4 p.

Nowak F. (1995). Le Prix de l'Eau. Poche Environnement, 110.

Orange M. et Johnson J. (2003). Une faillite française. Albin Michel.

Pezon C. (1999). Le service d'eau potable en France de 1850 à 1985. Thèse de doctorat en Sciences de Gestion, CNAM**:** 441 p.

Pezon C. et Bonnet F. (2006a). Déroulement des procédures de délégation des services publics d'eau et d'assainissement, procédures 2004. Etude Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable réalisée par le Laboratoire Gestion de l'Eau et de l'Assainissement. ENGREF**:** 63 p.

Pezon C. et Fauquert G. (2006b). La délégation des services publics d'eau potable : une décision en mutation. Les outils pour décider ensemble : nouveaux territoires, nouveaux paradigmes, Paris.

Ponssard J.P. (1977). Logique de la négociation et théorie des jeux. Les éditions d'organisation.

Que Choisir U.F.C. (2006). "Scandale sur facture." Que choisir **n°434** (Février 2006): pp. 16-21.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Riveline C. (1991). "Un point de vue d'ingénieur sur la gestion des organisations." Gérer et comprendre(Annales des Mines).

Riveline C. (2006). Evaluation des coûts - Eléments d'une théorie de gestion, 145 p.

Rojot J. (1994). La négociation. Vuibert.

Sage E. (1999). La concurrence par comparaison (Yardstick competition) - Théorie et applications - Une porposition pour le secteur de l'eau en France, Paris IX - Dauphine.

Salanié B. (1994). Théorie des Contrats, 146 p.

Salanié F., Aubert C. et Bontems P. (2002). Analyse économique des contrats de concession des services d'eau - rapport final APR S3E 2002, LERNA**:** 132 p.

Salles J.-M., Guilloux A., Inglès J. et Poncet C. (1997). "Comportements et stratégies des acteurs dans la délégation des services publics d'eau." Annales des Mines **Octobre 1997**: pp. 5-15.

Saussier S., Ménard C., Huet F. et Staropoli C. (2004). Mode de gestion et efficacité de la distribution d'eau en France, une analyse néo-institutionnelle, Rapport pour le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable.

Schelling T. (1960). The strategy of conflict. Yale University Press.

Sehabiague G. (2006). Corrélation entre le prix de l'eau dans le département du Lot-et-Garonne et les facteurs qui lui sont associés, DDAF**:** 30 p.

Sinaceur M. (2004). Utiliser la menace en négociation. La négociation. Revue Française de Gestion, Lavoisier**:** pp. 101-124.

Sodexper (2001). Analyse de 200 rapports sur le prix et la qualité du service rendu dans le cadre de l'eau et de l'assainissement. Agences de l'eau et Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement**:** 17 p.

SPDE (2001). "Du bon usage des enquêtes sur le prix de l'eau." 4p.

SPDE-BIPE (2005). Les services collectifs d'eau et d'assainissement en France - Données économiques, sociales, techniques**:** 24p.

Tavernier Y. (2001). Rapport d'information sur le financement et la gestion de l'eau. Commission des finances de l'économie générale et du plan, Assemblée nationale**:** 200p.

Waechter V. (2002). "Quel modèle de relation entre l'organisation municipale et l'usager-citoyen ?" Flux **n°48/49** .

Watier P. (1996). La confiance réciproque. Tout négocier - masques et vertiges des compromis. Autrement - Collection Mutations n°163, Henri-Pie rre Jeudy**:** pp. 87-93.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref

Williamson O.E. (1976). "Franchise Bidding for natural Monopolies - in general and with respect to CATV." Bell Journal of Economics (Spring) **7**: 73-104.

Williamson O.E. (1994). Les institutions de l'Economie. Interéditions, 402.

Zartman W.I. (2004). "Concevoir la théorie de la négociation en tant qu'approche de résolution de conflits économiques." Revue Française de Gestion **153**: 15-27.

Zeuthen F. (1930). Problems of monopoly and economic warfare. Routledge & Kegan Paul Ltd.

CemOA : archive ouverte d'Irstea / Cemagref