Économie publique/Public economics

12 | 2003/1
Varia

La délégation de service public, un mode organisationnel efficace ? Le cas de la distribution d'eau en France

Claude Ménard et Stéphane Saussier

Édition électronique
URL : http://journals.openedition.org/economiepublique/360
DOI : 10.4000/economiepublique.360
ISSN : 1778-7440

Éditeur
IDEP - Institut d'économie publique

Édition imprimée
Date de publication : 15 janvier 2004
ISBN : 2-8041-3945-X
ISSN : 1373-8496

Référence électronique
Claude Ménard et Stéphane Saussier, « La délégation de service public, un mode organisationnel efficace ? Le cas de la distribution d'eau en France », *Économie publique/Public economics* [En ligne], 12 | 2003/1, mis en ligne le 03 janvier 2006, consulté le 12 septembre 2020. URL : http://journals.openedition.org/economiepublique/360 ; DOI : https://doi.org/10.4000/economiepublique.360

© Tous droits réservés

économie publique

public economics

Revue de **l'Institut d'Économie Publique**

Deux numéros par an

n° 12 – 2003/1

IDEP

Pour toute information sur notre fonds et les nouveautés dans votre domaine de spécialisation, consultez notre site web: **http://www.deboeck.com**

© De Boeck & Larcier s.a., 2003
Éditions De Boeck Université
Rue des Minimes, 39 B-1000 Bruxelles

Tous droits réservés pour tous pays.
Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

Imprimé en Belgique

D 2003/0074/278

ISSN 1373-8496
ISBN 2-8041-3945-X

économie publique sur internet : www.economie-publique.fr

© Institut d'économie publique – IDEP

Centre de la Vieille-Charité

2, rue de la Charité – F-13002 Marseille

Tous droits réservés pour tous pays.

Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

La revue économie publique bénéficie du soutien du Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

ISSN 1373-8496

Claude Ménard*
ATOM – Université de Paris I – Panthéon-Sorbonne
Stéphane Saussier*
ADIS – Université de Paris Sud & ATOM –
Université de Paris I Panthéon–Sorbonne

La délégation de service public, un mode organisationnel efficace ? Le cas de la distribution d'eau en France

Résumé

Grâce au système de la gestion déléguée s'organise à la frontière du public et du privé, toute une série d'activités marchandes. Il en résulte des questions importantes, en particulier celle de l'étendue pertinente des activités publiques et celle du mode de gestion le plus efficace. Cet article vise à rappeler que toute appréciation de l'efficacité des choix organisationnels effectués passe par une analyse de la logique sous-jacente à ces choix et donc de la relation entre les conditions *ex-ante* et les résultats *ex-post*. Pour éclairer cette relation entre choix *ex-ante* et résultats *ex-post*, nous revenons dans un premier temps sur les éléments à la base de l'arbitrage entre modes de gestion, en accordant une attention particulière à un facteur qui nous semble essentiel, celui du risque de comportement opportuniste de la part des parties impliquées. À partir de données concernant 73 contrats de délégation de service public de distribution d'eau en France, nous mettons en évidence les évolutions

* Nous remercions pour leurs commentaires Matthieu Glachant et François Levêque, deux rapporteurs anonymes de la revue ainsi que tous les membres du CERNA où une version antérieure de cet article a été présentée et discutée. Nous remercions aussi la Direction de l'Eau, au Ministère de l'Écologie et du Développement Durable et le GRALE (Groupement de Recherche sur les Administrations locales en Europe) pour leur aide dans la collecte des données.

contractuelles récentes, répondant en partie aux évolutions réglementaires, qui visent à limiter les comportements opportunistes des acteurs du secteur. Cette analyse conforte le choix retenu dans cet article d'une approche théorique par les coûts de transaction. Puis, en utilisant des données qui concernent les choix et les performances de plus de 2000 collectivités locales, nous proposons une analyse comparative de l'efficacité des modes de gestion en tenant compte du choix effectué *ex ante* par les communes. Nous en tirons un certain nombre de conclusions provisoires, appelant à des recherches plus approfondies.

mots clés : services publics, choix contractuels, coûts de transaction, délégation de service public

Summary

In this paper, we use a transaction cost economics framework to address the question of the optimum organizational arrangement of public services and the link to observed performances. Using an original database of more than 2 000 organizational choices made by French public authorities, and another data base of 73 French water supply contracts, we study the case of water supply in France. We defend the idea that the framework put forward by transaction cost economics can help us to understand the role of the chosen governance structures in the efficiency of public services. More precisely, the main message of the theory is that it is more important to take into account the fact that governance structures are not and should not be chosen randomly, than to compare the efficiency of different governance structures.

Key words : public services, contractual choices, transaction costs, delegated management contracts

J.E.L. : H0, H7, K00, L33.

Introduction

Distribution de l'eau, transports urbains et interurbains, restauration collective, gestion de piscine ou d'équipements sportifs. De nombreux services publics, industriels ou commerciaux, sont aujourd'hui fournis à la population non pas directement par les autorités publiques, mais par l'intermédiaire d'entreprises privées. Grâce au système de la gestion déléguée s'organise ainsi, à la frontière du public et du privé, toute une série d'activités marchandes. Il en résulte des questions importantes, en particulier celle de l'étendue pertinente des activités publiques et celle du mode de gestion le plus efficace. En effet, plusieurs choix organisationnels s'offrent aux collectivités locales, allant de la régie directe à la concession. Lorsque le choix est celui du service délégué, surgit en outre le problème de l'aménagement de la relation entre autorité publique et entreprise privée.

Au cours de la période récente, ces questions et les enjeux qu'elles impliquent ont acquis une actualité particulière dans le domaine de la distribution de l'eau en France. Certaines études récentes donnent des éléments d'appréciation de la possible supériorité de la régie comparée aux modes de gestion faisant intervenir des entreprises privées, notamment lorsque l'on se focalise sur des indicateurs de performance centrés sur le prix de la distribution (Institut Français de l'environnement 2000). D'autres au contraire, insistent sur le caractère efficace du désengagement des collectivités locales, et du retour au privé de ces activités, si certaines conditions sont respectées (Gence-Creux (2000) ; Gatty (1998) ; World Bank (1995) ; Direction Générale de la Santé (1998)).

Cet article vise à rappeler que toute appréciation de l'efficacité des choix organisationnels effectués passe par une analyse de la logique sous jacente à ces choix et donc de la relation entre les conditions *ex-ante* et les résultats *ex-post*. Ainsi, la seule comparaison des performances moyennes observées pour les différents modes de gestion ne permet pas de conclure de manière définitive sur leur performance relative. Pour éclairer cette relation entre choix *ex-ante* et résultats *ex-post*, nous revenons dans un premier temps sur les éléments à la base de l'arbitrage entre modes de gestion, en accordant une attention particulière à un facteur qui nous semble essentiel, celui du risque de comportement opportuniste de la part des parties impliquées (partie I). Puis, à partir de données concernant 73 contrats de délégation de service public de distribution d'eau en France, nous mettons en évidence les évolutions contractuelles récentes, répondant en partie aux évolutions réglementaires, qui visent à limiter les comportements opportunistes des acteurs du secteur (Partie II). Cette analyse conforte le choix retenu dans cet article d'une approche théorique par les coûts de transaction. Enfin, en utilisant des données qui concernent les choix et les performances de plus de 2000 collectivités locales, nous proposons une analyse comparative de l'efficacité des modes de gestion en

tenant compte du choix effectué par les communes *ex-ante* (partie III). Nous en tirons un certain nombre de conclusions provisoires, appelant à des recherches plus approfondies.

1. La délégation de service public : approches théoriques

Le partenariat public-privé qui caractérise la délégation de service public est une constante de l'histoire politico-économique de la France. Dès le $12^{ième}$ siècle, on trouve exprimés les termes d'« affermage » et de « concession », que continue d'utiliser le droit concernant la délégation de service public. Par contrat de délégation, on entend classiquement un contrat par lequel une collectivité publique confie à une entreprise extérieure le soin de construire un équipement de service public et / ou de le gérer pour son compte (J.F. Auby (1997)). Il s'agît d'un mode organisationnel particulier, calé entre une offre purement publique et la privatisation.

Les développements récents de la théorie des contrats fournissent, cela ne saurait surprendre, des instruments particulièrement intéressants pour examiner ce type de relations. Dans la mesure où nous nous intéressons ici essentiellement à la pertinence des choix organisationnels faits *ex-ante* et à la façon dont ces choix se traduisent dans les résultats *ex-post* lorsqu'on prend en compte les risques de comportements opportunistes, nous calons notre interprétation sur le cadre analytique fourni par la théorie des coûts de transaction. Nous allons justifier ce choix à partir d'une brève comparaison entre théorie des contrats incomplets et théorie des coûts de transaction, ces deux approches nous paraissant celles qui accordent une réelle attention au problème de la disparité potentielle entre conditions *ex-ante* et conditions *ex-post*[1]. Nous laissons donc de coté ici une autre approche importante dans l'analyse des relations contractuelles public/privé, la théorie de l'agence, dans la mesure où celle-ci se focalise essentiellement sur les clauses incitatives du contrat, sans porter véritablement attention au mode d'organisation dans lequel celui-ci s'insère puisqu'un contrat optimal ne fait pas vraiment place aux problèmes de réalisation *ex-post*[2]. Nous retenons donc l'hypothèse de contrats incomplets sans entrer davantage dans le débat concernant la pertinence ou non de cette hypothèse par rapport à celle de contrats complets[3]. Pour faciliter la comparaison, nous rappelons pour chacune des deux théories d'abord les hypothèses distinctives, puis

[1] Pour une comparaison plus détaillée de ces deux approches que nous voyons plus comme substituables que complémentaires, voir Fares et Saussier (2002), Saussier (2000) et aussi Williamson (2002).

[2] Ceci demanderait cependant à être nuancé. Pour une prise en compte partielle de l'impact des choix organisationnels sur les effets incitatifs, voir Laffont (2000) ; et pour une application à l'efficacité comparée des modes de gestion, voir Gence-Creux (2000), qui conclut à la supériorité absolue de la délégation, quelles que soient les conditions *ex-ante*, par rapport à la solution publique.

[3] Pour un bilan sur ce débat, voir Tirole (1999a)

les propositions clés, avant de voir comment cela pourrait éclairer les constats empiriques auxquels nous nous intéressons.

1.1. La théorie des contrats incomplets

Hypothèses

La théorie des contrats incomplets part du principe qu'une ligne de démarcation peut être tracée entre les problèmes contractuels qui proviennent de l'incomplétude des contrats et ceux qui proviennent de l'asymétrie d'information entre les contractants. C'est pourquoi les modèles de cette approche supposent que l'information entre agents est symétrique. Ce critère permet de positionner la théorie des contrats incomplets par rapport à la théorie normative de l'agence. Une deuxième hypothèse permet de situer la théorie, cette fois par rapport à l'approche en termes de coûts de transaction. La théorie des contrats incomplets considère en effet qu'il n'est pas nécessaire d'attribuer une rationalité limitée aux agents pour bâtir une théorie des organisations et des relations interfirmes (Hart (1990), page 700, Hart (1988), page 151-152 ; Hart (1995), pages 80-81-82).

L'asymétrie d'information entre les contractants ainsi que la rationalité limitée des agents étant exclues, la question se pose alors de savoir comment fonder l'incomplétude. La réponse se trouverait dans le caractère invérifiable de certaines variables utiles au bon fonctionnement du contrat et observables par les contractants. Ainsi, le seul fait que le juge ou toute autre tierce partie n'ait pas les compétences nécessaires ou suffisamment d'information pour *vérifier* un certain nombre de clauses contractuelles dissuaderait les parties de chercher à écrire un contrat complet.

Propositions générales

Sans revenir sur la « mécanique » de ces modèles (voir Hart (1995)) et les appréciations critiques de plusieurs auteurs (Tirole (1999) ; Maskin-Tirole (1999)), deux articles, l'un de Hart, l'autre de Hart, Shleifer et Vishny, sont centraux pour notre propos en ce qu'ils permettent de dériver des propositions claires sur la place des délégations de services publics dans ce cadre théorique.

L'article de Hart-Shleifer et Vishny[4] (1997) permet de préciser les cas où la collectivité locale ne devrait pas déléguer le service mais l'assurer elle-même. La délégation du service à un opérateur privé devrait être rejetée dès lors que : 1/ le service attendu, notamment la qualité du service, n'est pas parfaitement contractualisable ;

[4] L'article de Hart-Shleifer-Vishny 1997 est plus concerné par la question de la privatisation que par celle de la délégation de service public. Néanmoins, nous pensons que les résultats du modèle présenté par les auteurs nous permettent d'avancer la proposition présentée ici.

2/ le comportement opportuniste rendu ainsi possible, par exemple la réduction de la qualité du service, aurait un fort impact, notamment en termes de santé publique ; et 3/ les consommateurs ne peuvent mettre en concurrence les opérateurs soit parce qu'il s'agit de biens d'expériences ou en raison d'un monopole local de l'opérateur.

Hart (2003), de son côté, s'intéresse au choix qu'ont les collectivités locales, une fois prise la décision de déléguer un service, de le faire en un bloc (contrats de mise en place des infrastructures et de fourniture du service) ou en deux contrats (un contrat de mise en place des infrastructures et un second contrat, avec le même délégataire ou non, de fourniture de service). Si le service à rendre peut être très bien défini alors que les investissements nécessaires à la mise en place des infrastructures le sont moins (ou sont non vérifiables), l'auteur soutient la proposition qu'il est efficace de déléguer le service en un bloc,. De cette manière, on peut inciter le délégataire à investir à un niveau optimal dans les infrastructures au travers d'un contrat d'« obligation de résultat » (en termes de qualité de service). Dans le cas inverse (difficulté pour bien définir le service à rendre), il vaut mieux déléguer en deux blocs, de manière à s'assurer d'un niveau optimal d'investissement avec un premier contrat aussi complet que possible tout en visant un niveau de qualité de service minimum au travers de contrats incomplets et de court terme, de manière à mettre en concurrence régulièrement les opérateurs (lorsque la structure du marché le permet).

Constat empirique

Dans le cas de la distribution d'eau en France, la très grande majorité des contrats de délégation signés par les collectivités locales concernent à la fois la mise en place d'investissements et la fourniture du service. Ceci laisse penser que les caractéristiques du service peuvent être assez bien définies, du moins si la vision de la théorie des contrats incomplets est valide. Nous verrons par la suite qu'effectivement, le service peut être défini de manière très précise. Mais, alors, on comprend mal la persistance de la forme « régie », c'est-à-dire la gestion directe part les collectivités locales, sauf à soutenir qu'il s'agît là de la survivance de formes organisationnelles inefficaces, ou de choix purement politiques, ce que les données dont nous disposons semblent infirmer (Ménard, Saussier et Staropoli, (2003)).

1.2. La théorie des coûts de transaction

La théorie des coûts de transaction se distingue des propositions précédentes en prenant explicitement en compte les coûts de contractualisation que les collectivités locales devront supporter au cas où elles décident de déléguer le service. Il en résulte une approche assez différente des choix organisationnels effectués et

des risques de comportements opportunistes qui leur sont associés. Voyons cela de plus près.

Hypothèses

La théorie des coûts de transaction suggère que l'incomplétude des contrats résulte de deux hypothèses caractérisant les agents et l'environnement dans lequel ils évoluent. D'une part, elle suppose que les agents ont une rationalité limitée. D'autre part, et de façon complémentaire, elle considère que l'incertitude[5] et la complexité caractérisant l'environnement font que les agents opérant sous cette contrainte ne peuvent anticiper toutes les contingences futures.

L'incomplétude des contrats résulte donc non seulement d'une possible asymétrie d'information entre les contractants et les tiers chargés de faire respecter le contrat, mais aussi de ces deux hypothèses, qui distinguent la théorie des coûts de transaction de la théorie des contrats incomplets. L'asymétrie d'information entre les contractants et les instances chargées de l'exécution des contrats n'est plus mobilisée pour générer l'incomplétude des contrats, mais seulement pour justifier l'importance des efforts que les agents déploieront pour éviter, autant que faire se peut, d'avoir recours au système judiciaire.

Les fondements des deux approches sont donc distincts. Il y a bien dans les deux cas incomplétude contractuelle, mais l'incomplétude n'est pas la même puisqu'elle n'a pas la même origine (ce point est développé dans Kreps (1996)).

Propositions générales

Les propositions dérivées par la théorie des coûts de transaction sont maintenant suffisamment connues pour qu'on fasse l'économie de leur rappel ici. On se contentera donc d'insister sur le point central qui va servir de soubassement à nos tests, à savoir les difficultés inhérentes à l'organisation des transactions lorsque celles-ci nécessitent de forts investissements spécifiques, c'est-à-dire des investissements durables et qui ne peuvent être redéployés sur d'autres transactions ou ne peuvent l'être qu'à des coûts exorbitants. Lorsqu'elles ne conduisent pas à l'intégration pure et simple, ces transactions vont en effet donner lieu à des relations contractuelles de long terme. Le raisonnement sous-jacent à cette proposition est connu : la nature spécifique des investissements concernés ouvre la porte à de forts risques de comportements opportunistes du fait de l'incomplétude des contrats signés[6]. Les collectivités locales peuvent, bien entendu, mettre en concurrence les opérateurs potentiels pour gérer le service au moment de la signature du contrat.

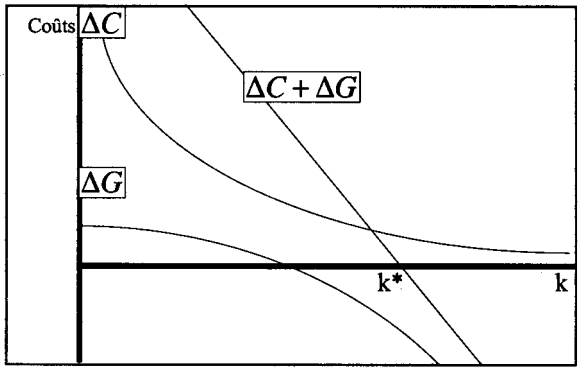
[5] Au sens de Knight (1921), c'est-à-dire lorsque la possibilité d'émergence de certains états de la nature n'est pas probabilisable.

[6] Il existe des conditions extrêmes qui peuvent expliquer les cas où même des contrats de plus court terme seront quand même choisis (Saussier (1998))

Mais, même lorsque la structure du marché le permet, c'est-à-dire lorsqu'il y a de nombreux opérateurs potentiels sur le marché, et on sait que dans le cas français leur nombre est très limité, une fois le contrat signé l'incomplétude contractuelle fait place à de possibles renégociations, spécialement dans les environnements incertains[7], sans qu'on puisse recourir à la mise en concurrence avant le terme du contrat (pour une analyse empirique des renégociations, voir Spiller et Savedoff (1999), et Guash-Laffont – Straub (2002)).

En d'autres termes, le message central de la théorie des coûts de transaction est qu'il n'y a aucune raison pour les collectivités locales recherchant la mise en place d'un mode de gestion efficace[8] de ne pas déléguer la distribution d'eau à des opérateurs privés forcément plus efficaces en termes de coûts de production (économie d'apprentissage, économie d'échelle). Mais, cette proposition est soumise à une condition très importante : ceci est vrai si et seulement si les économies de l'opérateur en termes de coûts de production ne sont pas annulées ou dépassées par les pertes en termes de coûts de transaction (i.e. les coûts de contractualisation). Or, tel pourrait bien être le cas lorsque la distribution d'eau nécessite de forts investissements spécifiques. Il y a donc un arbitrage à faire. Cet arbitrage est résumé par la figure 1, où, en abscisse figure le niveau de spécificité des actifs, k, en ordonnée les coûts de production et de transaction, ΔC représentant le différentiel de coûts de production et ΔG le différentiel de coûts de transaction entre la solution « régie » et la solution « délégation ».

Figure 1 : *le choix de la structure de gouvernance en fonction des coûts de production et des coûts de transaction*



Williamson (1985), chapitre 4.

[7] Pensons par exemple, dans le secteur de l'eau, aux changements fréquents et assez imprévisibles de la réglementation.

[8] Nous laissons de côté dans cet article les autres raisons qui pourraient expliquer les modes de gestion observés. Bien évidemment, si les modes de gestion n'étaient pas retenus par les collectivités locales sur la base de critères d'efficacité, nous ne devrions pas trouver de résultats probants dans notre recherche d'explication des modes de gestion. Mais cela ne nuirait pas à la dernière partie de notre analyse concernant le lien entre mode de gestion et efficacité.

Le choix optimal dépend alors de la minimisation de la somme des coûts de production et des coûts de transaction pour un niveau k d'actif spécifique.

Notons ici deux points importants. Le premier est que dans la réalité, le niveau de spécificité est bien entendu endogène en ce sens qu'il est généralement choisi par les contractants. Néanmoins, dans les transactions qui nous intéressent ici, le montant des investissements et leur spécificité sont en grande partie contraints, notamment par l'évolution des normes de qualité qui s'imposent aux acteurs. Une deuxième remarque importante est que la figure ci-dessus ne prend pas en compte le coût d'apprentissage que peut représenter pour une collectivité locale l'intégration (sous forme de régie, par exemple) d'une activité où elle ne dispose d'aucune connaissance préalable. Cette prise en compte rendrait l'arbitrage entre les choix organisationnels plus délicats (Crocker-Masten (2002)).

Constats empiriques

L'approche en termes de coûts de transaction présente l'avantage énorme, par rapport aux données observables, de n'exclure a priori aucune mode organisationnel. Ainsi, elle laisse à la possibilité de la persistance des régies pour des raisons d'efficacité. Les régies publiques continueraient d'être préférées, non sans raison, lorsqu'il y a des coûts de transaction trop élevés eu regard aux gains à espérer en termes de coûts de production. Cependant, le raisonnement théorique repose pour beaucoup sur l'idée qu'il y a risque de comportement opportuniste des délégataires[9]. Ce risque reste à établir dans la mesure où le service attendu par les collectivités locales semble en très grande partie contractualisable. Il reste aussi à établir en tenant compte de certaines particularités des contrats de délégation de service public en France.

1.3. Des spécificités exigeant l'ajustement des théories ?

Les deux cadres théoriques que nous venons de rappeler apportent des éclairages certains sur les performances relatives des choix organisationnels qui s'offrent aux collectivités locales lorsqu'elles œuvrent dans le cadre de contrats incomplets et sont soumises au risque de comportements opportunistes. Il nous semble cependant important de noter qu'aucune des deux approches ne permet *a priori* de tenir compte d'un aspect important des contrats de délégation de service public français, à savoir le fait qu'il s'agît de contrats très particuliers en raison de l'asymétrie que le cadre institutionnel instaure entre la collectivité locale et le délégataire. En effet,

[9] Notons qu'on met ici l'accent sur le risque de comportement opportuniste du délégataire, dans la mesure où l'on s'intéresse au choix organisationnel que fait la collectivité locale. Mais, bien entendu, il y a aussi à prendre en compte le risque symétrique de comportement opportuniste de cette collectivité face au délégataire, une fois le contrat signé. C'est sans doute ici que la composante politique joue le plus, et nous entendons explorer cet aspect dans un autre article.

ce cas de figure n'est théoriquement pas envisagé dans les relations interfirmes – formes hybrides – par l'approche en termes de coût de transaction (Ménard (1997)) ; et il ne se plie guère à l'hypothèse retenue par la théorie des contrats incomplets selon laquelle le propriétaire des actifs possède le droit résiduel de contrôle de cet actif.

Dans le contrat de délégation à la française[10], l'autorité délégante dispose de privilèges importants, justifiés par l'objet du contrat, l'exécution d'un service public, qui exige que la collectivité dispose d'outils spécifiques pour s'assurer du respect d'un certain nombre de principes, en particulier la continuité de service public. Ces privilèges sont essentiellement : 1/ le droit de mise en régie provisoire si les fautes du délégataire présentent une gravité marquée, en particulier en matière de continuité et d'exécution de service. La gestion du service est alors aux frais et à la charge du délégataire. 2/ la déchéance du concessionnaire dans le cas de faute lourde. Elle se traduit par la résiliation unilatérale du contrat sans qu'il y ait besoin de saisir le juge administratif. Enfin 3/ le droit de modification unilatérale du contrat qui est un principe des contrats administratifs. Le délégant peut modifier un contrat de délégation de service public, pour des motifs d'intérêt public, sous réserve d'en compenser les effets. Même en l'absence de faute, le délégant peut résilier un contrat pour motif d'intérêt public. Il doit dans ce cas justifier de l'existence et de la nature de cet intérêt public. Il doit également apporter une juste compensation au délégataire (J.F. Auby (1997)).

Du coup, on peut se demander si cette asymétrie très forte entre parties au contrat ne permet pas à la collectivité locale de réduire les comportements opportunistes du délégataire, vidant ainsi les approches centrées sur le risque de comportement opportuniste d'une partie importante de leur pertinence. Dans ce qui suit, nous voudrions montrer à travers l'étude de l'évolution des choix contractuels des collectivités locales les facteurs qui peuvent éclairer les risques effectifs de comportements opportunistes des délégataires[11].

2. Délégation de service public et évolutions des choix contractuels : vers une recherche d'économie des coûts de transaction ?

Pour éclairer cette question, nous allons dans cette section examiner succinctement l'évolution du cadre institutionnel et son impact sur les caractéristiques des con-

[10] Les caractéristiques des contrats de délégation qui suivent ne se retrouvent pas en effet dans tous les pays.

[11] Ce qui suit présente des résultats provisoires, reposant sur un échantillon encore restreint. Une étude plus étendue est en cours.

trats. Les conséquences sur le choix du mode organisationnel et les performances seront développées dans la section suivante.

2.1. Des choix contractuels marqués par l'évolution réglementaire

Jusqu'en 1982, les collectivités locales ayant recours à la délégation ne pouvaient le faire que sous l'étroit contrôle de l'État. La tutelle de ce dernier sur les concessions est en effet demeurée très stricte jusqu'aux lois dites de décentralisation, en particulier celle du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions. Ce régime s'appuyait sur des cahiers des charges types, fournissant des modèles de contrats obligatoires élaborés par les ministères et approuvés par décret (Distribution d'eau : décret du 6/7/1951 et du 17/03/1980 pour l'affermage ; décret du 13/8/1947 pour les concessions ; Assainissement de l'eau : décret du 16/10/1981).

De 1982 à 1992, les actes contractuels des collectivités locales ne sont plus soumis qu'à un contrôle de conformité au cadre légal existant. Les données disponibles montrent qu'un effet important de ces nouvelles dispositions dans le secteur de la distribution de l'eau et de l'assainissement est la forte croissance de la part prise par la gestion privée.

La loi du 6 janvier 1992, dite d'orientation relative à l'administration territoriale de la république, définit pour collectivités locales adoptant des conventions de délégation de service public des règles faisant appel à la publicité des actes et à la mise en concurrence des délégataires candidats. La loi Sapin du 29 janvier 1993, relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques vient renforcer ces règles. Pour lutter contre certaines pratiques illégales ou à la limite de la légalité, des contraintes sont introduites concernant les contrats. Il s'agit essentiellement de règles encadrant la durée des contrats, limitée à la durée d'amortissement des investissements ; les droits d'entrée, qui doivent être justifiés ; et la prorogation des contrats, qui est interdite, sauf pour un motif d'intérêt général et pour une durée d'un an maximum.

Enfin, la loi Barnier du 2 février 1995 vient compléter ce dispositif en introduisant des contraintes spécifiques pour la gestion des activités de service public liées à la protection de l'environnement, et en imposant notamment une durée des contrats ne pouvant excéder 20 années et une interdiction des droits d'entrée.

Ainsi, les règles applicables en matière de délégation de services publics sont désormais des règles de publicité et de mise en concurrence. Les contraintes sont donc essentiellement de procédure, laissant aux autorités concernées une entière liberté de choix quant au mode d'organisation. La collectivité peut mener librement la

négociation. Mais, en ce qui concerne la distribution et l'assainissement de l'eau, la contrainte porte aussi sur certaines dimensions contractuelles.

Outre cette évolution de la réglementation nationale, les collectivités locales doivent par ailleurs prendre désormais en considération un nombre croissant de réglementations et de normes édictées par les pouvoirs communautaires, en particulier touchant la qualité du produit et les effets sur l'environnement. Il en résulte de nombreuses conséquences sur le mode de gestion, surtout lorsque celui-ci implique un contrat.

La question se pose donc nécessairement de savoir si ces évolutions réglementaires ont eu des répercussions significatives sur les choix contractuels des collectivités locales ou si celles-ci se sont simplement contentées de prendre pour référence les contrats type ayant force obligatoire avant 1982, sans chercher à les faire évoluer vers plus d'efficacité[12]. En effet dans ce deuxième cas de figure, il serait difficile de défendre l'idée que les collectivités locales font des choix contractuels visant à réduire ou mieux contrôler les risques de comportements opportunistes de la part des délégataires. En revanche, s'il y a effectivement évolution significative dans les choix contractuels avec des éléments indiquant clairement le souci de réduire les comportements opportunistes et les coûts de transaction qui en résultent, alors la pertinence du recours à la théorie des coûts de transaction pour éclairer les choix faits s'en trouverait renforcée.

2.2. L'impact sur les contrats de distribution et d'assainissement d'eau

Pour mesurer l'impact des changements successifs de réglementation sur les choix contractuels des collectivités locales et voir si ces changements sont significatifs, nous avons réalisé une analyse à partir de données que nous avons collectées directement. Nous avons ainsi constitué une base de données de contrats de distribution signés par les collectivités locales.

Notre méthodologie a été la suivante. Nous nous sommes adressés en priorité aux communes qui ont renégocié leurs contrats d'eau en 1999 afin d'obtenir à la fois leurs anciens et leurs nouveaux contrats. Ceci nous a permis d'obtenir des contrats négociés en 1999 ainsi qu'une copie de l'ancien contrat, qui selon sa durée, peut avoir été signé avant ou après 1982, de sorte que les données peuvent se ventiler en trois périodes distinctes. En établissant cette base de données, l'objectif était de mesurer l'impact des changements réglementaires au niveau des clauses contractuelles et plus particulièrement l'influence des contrats type antérieurs à la loi de décentralisation du 2 mars 1982 sur les contrats de distribution renégociés à partir

[12] Un document de l'Association des Maires de France (AMF) de 2000 suggère que c'est ce dernier cas de figure qui prévaut, et que là où il y a changement, les collectivités locales ont bien du mal à élaborer des contrats novateurs..

de cette date alors que leur caractère obligatoire a été supprimé. On disposerait ainsi d'un moyen de mesurer le changement affectant les choix organisationnels.

Après avoir contacté et relancé la totalité des collectivités locales ayant renégocié leur contrat de distribution, nous avons collecté au total 73 contrats.

Tableau 1 : *Dates de signature des contrats de distribution collectés*

	< 1982	1982-1998	1999-2000	Total
Nombre de contrats	14	31	28	73

Pour chacun des contrats de la base, on a examiné et codifié les clauses contractuelles en distinguant le type de contrat (affermage, concession, ou gérance[13]) ; la durée du contrat ; la nature des pénalités/primes présentes ; les clauses permettant une renégociation (flexibilité) ; et les mécanismes de contrôle mis en place. Les faits marquants sont présentés dans les sous-sections suivantes.

Sans entrer dans le détail (voir Ménard-Saussier-Staropoli (2003)), on observe des évolutions marquées dans les contrats de distribution, entre les contrats signés avant 1982 et ceux signés ensuite. En même temps, les contrats modifiés tendent à calquer l'évolution des contrats type, ce qui laisse penser que des modèles se mettent en place que les collectivités locales reproduisent alors même qu'elles sont devenues libres, après 1982, d'implémenter ou non les clauses proposées dans ces modèles. Nous nous focalisons dans ce qui suit sur les « nouveautés » observés, laissant de côté les évolutions qui marquent simplement l'adoption par les collectivités locales de clauses, en particulier de clauses de renégociation, proposées par le contrat type de 1982.

L'évolution de la durée des contrats

Le fait marquant concernant la durée des contrats d'assainissement et de distribution d'eau est la disparition des contrats d'une durée supérieure à 20 années et, surtout, une concentration de la durée des contrats autour de 12 années. Cette situation diffère fortement de celle qui prévalait avant 1982, où la durée des contrats était soit plus courte, avec la possibilité de reconduction tacite des contrats, possibilité utilisée pour environ 50% des contrats signés, soit beaucoup plus longue. Si la réduction de la durée s'explique largement par l'évolution de la réglementation qui, on l'a vu, interdit désormais les contrats d'une durée supérieure à 20 années et la possibilité de reconduction tacite, la question se pose se savoir pourquoi la durée

[13] Il s'agit là de trois formes de gestion déléguée, reposant sur un contrat entre une collectivité territoriale et un opérateur privé, le délégataire. La distinction entre les trois formes tient essentiellement à l'ampleur des risques pris en charge par ce dernier. Dans le cas de l'affermage, l'opérateur a essentiellement la responsabilité de l'entretien et du fonctionnement du système. Dans le cas de la concession, il assume à la fois les risques de l'investissement primaire et ceux du fonctionnement du système. Dans le cas de la gérance, sa part de risque est extrêmement réduite puisqu'il se contente de gérer le service moyennant compensation, en fonction d'objectifs prédéfinis.

contractuelle librement consentie gravite aussi fortement autour de la moyenne de douze années ? On peut penser que cette durée plus courte que ce que permet la loi s'explique par le peu d'investissements spécifiques désormais consentis par les opérateurs ou par la volonté des collectivités locales de prendre à leur charge une plus grande part des investissements. Ce point conforterait ainsi une prédiction importante de la théorie des coûts de transaction, à savoir le fait qu'une spécificité plus faible entraîne une réduction de la durée. Mais la confirmation de ce point exige une étude plus fine, en particulier sur la différenciation des investissements selon le type de contrats.

La nature des pénalités / primes dans les contrats

La principale observation qui peut être faite à partir des contrats collectés est que les collectivités locales ont mis en place dans leurs contrats de nouvelles clauses de pénalités, absentes des contrats type, visant clairement à permettre un meilleur contrôle des délégataires, essentiellement quant à la qualité de l'eau distribuée. Ainsi, une partie non négligeable des nouveaux contrats (environ 30%) prévoit des pénalités en fonction d'indicateurs de qualité de l'eau distribuée. Ceci laisse penser que les collectivités locales préfèrent s'assurer une qualité de service de la part du délégataire en mettant en place des menaces « crédibles », sous forme de pénalités, plutôt que des menaces moins « crédibles » comme la mise en régie provisoire ou la déchéance du délégataire. L'importance que tendent à prendre ces dispositifs suggère aussi que les collectivités locales redoutent les comportements opportunistes des délégataires et ont du mal à les contrôler.

La renégociation du prix

La plupart des nouveaux contrats (plus de 50%) prévoit une renégociation des prix en cas d'évolution notable de la législation (évolution des normes de qualité...). On peut penser qu'il s'agit là de clauses négociées par les délégataires pour se prémunir contre les incertitudes de l'environnement réglementaire. On observe aussi une nette augmentation des contrats prévoyant une renégociation possible des prix en cas de variation des volumes d'eau distribués. Le seuil à atteindre pour que la renégociation soit possible est plus faible que lorsque cette clause existait dans les contrats précédents : les nouveaux contrats prévoient en moyenne qu'une variation du volume d'eau de 20% suffit à justifier une renégociation des prix alors que les anciens contrats se basaient sur des variations d'environ 50%.

Les mécanismes de contrôle

On observe une nette augmentation des contrats (plus de 90 % des nouveaux contrats signés) qui prévoient un contrôle et les modalités de ce contrôle de la part de la collectivité locale sur les activités du délégataire. Cette nouvelle situation s'accom-

pagne symétriquement, dans les nouveaux contrats (plus de 90% des nouveaux contrats signés) de clauses précisant que le fermier peut lui aussi contrôler les activités de la partie délégante, essentiellement quant une partie des investissements reste à sa charge. Il y a là un souci de se prémunir des risques de comportements opportunistes des deux côtés.

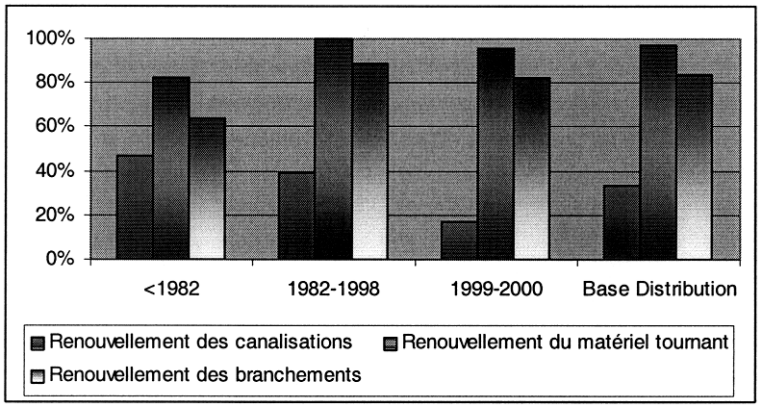
On observe aussi dans les nouveaux contrats une volonté de contrôle plus forte des collectivités locales, prenant la forme d'exigences d'informations techniques et financières, qui doivent être obligatoirement fournies annuellement par le délégataire, et ceci en sus de son obligation légale de rendre un rapport annuel sur son activité. Les nouveaux contrats prévoient ainsi en moyenne qu'une quinzaine d'informations techniques et une dizaine d'informations financières devront être communiquées par le délégataire, ce qui était rarement le cas dans les contrats anciens.

On observe enfin dans les contrats récents, des clauses précisant qu'un inventaire sera effectué en début et en fin de contrat. Plus de 90% des nouveaux contrats le précisent, alors que seulement 10% des contrats signés avant 1982 le précisaient.

L'évolution de la répartition des investissements

On note par ailleurs une évolution significative des types d'investissement laissés à la charge du délégataire. Ainsi, le renouvellement des canalisations est de moins en moins confié au délégataire ce qui pourrait s'expliquer par les évolutions réglementaires concernant la durée des contrats, qui ne permettrait plus à la partie délégante d'inciter le délégataire à consentir un niveau d'investissements irréversibles optimal.

Figure 2 : *Les types d'investissements laissés à la charge du délégataire*
(en ordonné, le pourcentage des contrats)



2.3. Des évolutions compatibles avec l'hypothèse d'une recherche d'économie des coûts de transaction

Plusieurs conclusions peuvent déjà être avancées à partir de cette étude descriptive. Tout d'abord, il y a une réelle évolution des choix contractuels effectués par les collectivités locales, qui dépasse nettement les évolutions observées dans les contrats type de 1951 et 1982. Cette évolution est surtout marquée au niveau de l'apparition de nouvelles clauses de pénalités en cas de non-respect d'une qualité minimum de la part des délégataires. Mais elle se fait sentir aussi au niveau du contrôle exercé par les collectivités locales qui devient plus fin. Enfin, cette évolution se constate dans l'évolution de la répartition des investissements à effectuer par les collectivités locales et les entreprises délégataires. Les investissements les plus lourds et les moins « vérifiables » sont de plus en plus assurés par les collectivités locales elles-mêmes.

Ces évolutions sont compatibles avec les propositions de la théorie des coûts de transaction, qui insistent sur le fait que les incitations doivent être crédibles et basées sur des éléments observables et vérifiables des contrats. Ainsi, implémenter des pénalités sur la qualité de l'eau distribuée, lorsque celle-ci est aisément observable et vérifiable par des tiers, peut s'avérer plus incitatif que la menace de déchéance du délégataire. Encore faut-il, évidemment, que les pénalités soient « raisonnables » et que les collectivités locales n'hésitent pas à sanctionner le délégataire fautif. L'accroissement des moyens de contrôle participe aussi, manifestement, de cette volonté d'inciter le délégataire à produire efficacement à un coût réduit pour les usagers. Enfin, la reprise en mains par les collectivités locales des investissements les plus difficilement observables et vérifiables est aussi dans la logique de ce que prédit la théorie néo-institutionnelle[14].

Les données empiriques convergent donc pour étoffer la forte présomption que les collectivités locales ont de réels problèmes contractuels en raison du risque de comportement opportuniste, et qu'elles cherchent à résoudre ces problèmes. En d'autres termes, l'analyse des choix contractuels et organisationnels effectués par les collectivités locales peut avantageusement avoir recours à la théorie des coûts de transaction. Les critères économiques d'efficacité, en particulier de réduction des coûts de transaction, semblent tenir une place non négligeable dans leurs pratiques contractuelles. C'est ce que nous allons maintenant essayer d'étoffer en

[14] On peut évidemment s'interroger sur le fait que certaines clauses contractuelles, présentes dans d'autres secteurs d'activités et permettant de générer de fortes incitations ne sont pas présentent dans les contrats de distribution que nous avons collectés. Notamment, les primes et les procédures de concurrence par comparaison en sont absentes alors qu'elles apparaissent bien souvent comme des leviers efficaces pour inciter les contractants à respecter leurs engagements de manière efficace. S'agit-il là des effets d'une lacune réglementaire ou d'une caractéristique résultant de la spécificité du secteur ? Autrement dit, l'explication est-elle sectorielle ou institutionnelle ? Une autre question ouverte par notre étude concerne les mécanismes de décision à l'œuvre dans les changements contractuels, et les motivations qui poussent certaines localités à des changements plus radicaux que d'autres. Mais, les réponses à ces questions exigeraient une collecte d'informations qui dépasse nettement le cadre limité de l'étude que nous présentons ici.

examinant le lien le choix du mode contractuel et la performance observée des modes d'organisation.

3. Le choix du mode de gestion

3.1. Le rôle clé des choix organisationnels et contractuels

S'intéresser aux modes de gestion retenus par les collectivités locales pour expliquer les performances observées renvoie à une idée maintenant largement acceptée selon laquelle, dans un monde ou existent des coûts de coordination entre les acteurs, les choix organisationnels et contractuels sont centraux (Coase (1937)). Ainsi plusieurs études empiriques (Rapports DGS (1998) ; IFEN (2001) ; Cour des comptes (1997)) cherchent à mettre au jour un lien entre Régie, Délégation de service public et performances observées.

Néanmoins, mettre les choix organisationnels au centre de l'analyse oblige à s'interroger sur la manière dont ces choix sont faits par les collectivités locales. En effet, un simple rapprochement statistique entre mode de gestion et performances peut s'avérer peu pertinent si les modes de gestion ne sont pas choisis de manière aléatoire par les collectivités locales. Que retirer, par exemple, de l'observation selon laquelle le prix moyen de distribution est inférieur dans les collectivités ayant choisi la régie comparées à celles ayant retenu la délégation[15] ? Ou de l'observation selon laquelle la qualité de l'eau distribuée par les régies est inférieure à celle des opérateurs en affermage ou concession[16] ? Difficile de tirer de ces observations une conclusion définitive de l'impact du mode de gestion sur la performance observée sans contrôler les raisons qui poussent les collectivités locales à déléguer le service. Par exemple, la faiblesse du prix en régie pourrait s'expliquer par le fait que les collectivités ne délèguent que dans les situations délicates, où l'eau est difficile à traiter. Toute analyse des performances des délégations de service public passe donc par une étude des déterminants des choix organisationnels.

3.2. Le choix du mode de gestion : des propositions testables

En nous appuyant sur le cadre théorique rappelé dans la première section et en privilégiant l'approche en termes de coûts de transaction pour les raisons exposées dans la section II, nous allons dans ce qui suit élaborer des propositions plus fines,

[15] Il s'agit là d'une des conclusions intéressantes de l'IFEN 2000.

[16] Il s'agit là d'un des résultats intéressants, valable en statique mais aussi en dynamique, du rapport de la DGS 1998.

destinées à nous permettre d'explorer économétriquement les questions qu'on vient de soulever sur le lien entre performance et mode de gestion.

L'appréciation de la spécificité des investissements et de ses effets

Dans les sections précédentes, nous avons examiné les arbitrages que la théorie identifie comme centraux. L'étape suivante consiste à élaborer les données qui permettront de tester les déterminants de ces arbitrages et leurs conséquences. Il s'agit donc d'identifier et de collecter les informations permettant d'apprécier au mieux, directement ou indirectement, les prédictions de la théorie. Dans le cas du modèle que nous retenons ici, le niveau des investissements spécifiques joue un rôle clé.

Dans ce qui suit, nous faisons l'hypothèse que les investissements mis en place par les unités de distribution sont spécifiques : ils correspondent à ce que la théorie des coûts de transaction appelle des investissements de site. Les stations d'épuration, les réseaux de distribution mis en place, une fois installés, sont en effet très difficilement redéployables sur d'autres activités ou d'autres sites. Aussi, nous cherchons à évaluer le seul montant des investissements et leur impact sur le choix du mode de gestion, en supposant la question de la spécificité des investissements résolue. La justification de cette démarche est simple : pour les raisons qu'on vient d'indiquer, les investissements sont par nature spécifiques dans le cas qui nous intéresse[17]. D'où

Hypothèse 1 : les investissements mis en place par les unités de distribution sont fortement spécifiques.

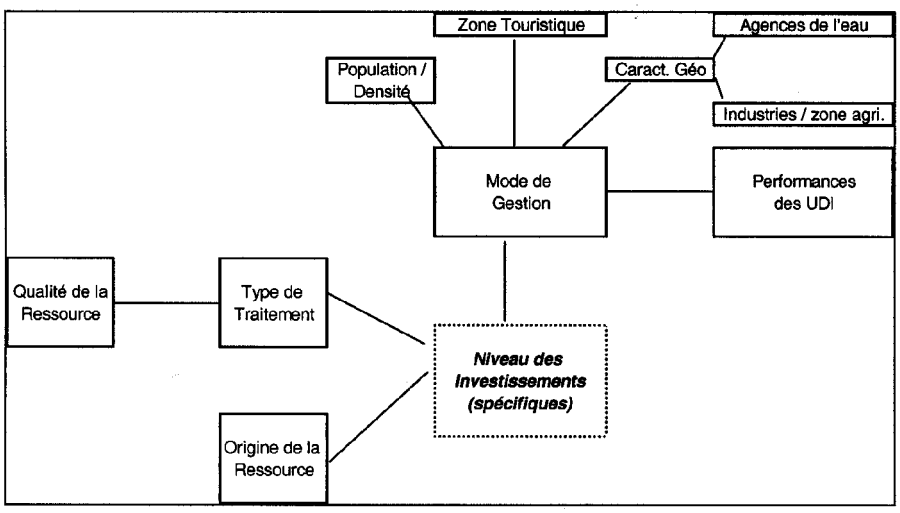
En nous concentrant dorénavant sur le niveau des investissements spécifiques, les liens schématiques suivants peuvent être établis entre ce niveau et les caractéristiques de la distribution de l'eau (Cf. Figure 3). Ces liens vont nous permettre de repérer des « proxies » destinées à appréhender le niveau des investissements spécifiques.

Dans ce schéma, deux éléments nous apparaissent particulièrement essentiels pour essayer d'apprécier le montant des investissements spécifiques impliqués : la qualité de la ressource en eau à disposition de l'unité de distribution et l'origine de la ressource. En effet, plus la qualité de l'eau avant traitement est mauvaise, plus le traitement de l'eau sera complexe et coûteux. Les types de traitement sont d'ailleurs différenciés selon leur complexité (type A1, A2, A3 de l'annexe 1 de la directive 75/440)[18]. Nous faisons l'hypothèse que ces types de traitement constituent un bon

[17] En d'autres termes, ce qui nous importe est le niveau de la quasi-rente développée par les acteurs impliqués dans la distribution de l'eau. Cette quasi-rente correspond au degré de spécificité des investissements mis en place combiné à leur montant. Nous nous focalisons sur le montant des investissements dans l'article, en supposant acquis qu'il s'agit d'investissements spécifiques.

[18] Dans cette classification, A1 désigne une eau de bonne qualité exigeant essentiellement un filtrage avec désinfection relativement légère. A2 désigne une eau de moins bonne qualité qui requiert un traitement mécanique et chimique

Figure 3 : *Les éléments à la base du choix du mode de gestion des unités de distributions (UDI)*



indicateur du niveau d'investissement à mettre en place pour traiter l'eau avant de la distribuer.

Hypothèse 2 : Les investissements mis en place par les unités de distribution sont d'autant plus importants que la qualité de la ressource est mauvaise, toutes choses égales par ailleurs.

De plus, lorsque la ressource est d'origine souterraine, les investissements nécessaires pour apporter l'eau à la surface sont nettement plus importants que lorsque la ressource est une eau de surface.

Hypothèse 3[19] : Les investissements mis en place par les unités de distribution sont d'autant plus importants que la ressource est d'origine souterraine, toutes choses égales par ailleurs.

La théorie nous apprend que la spécificité des actifs est l'élément central à prendre en compte en raison des complications contractuelles qu'elle entraîne. Cependant, nous devons tenir compte d'autres éléments susceptibles de jouer sur le niveau de ces complications, à actifs spécifiques donnés. Ainsi, la densité et/ou la taille de la population concernée par la distribution d'eau peuvent influer sur le niveau des coûts de transaction générés par la spécificité des actifs, notamment au travers du montant investi par habitant et donc au travers du temps d'amortissement du capital. Par ailleurs, la capacité à mettre en concurrence et donc à obtenir des offres intéressantes des opérateurs privés ainsi que la perte de réputation des opérateurs

avant désinfection. Enfin, A3 désigne une eau qui exige un usage massif des traitements précédents plus une opération de « raffinage ».

en cas de comportement opportuniste peuvent être fortement influencées par la taille de la commune desservie.

Hypothèse 4 : La taille et la densité de population de la commune sont des bons indicateurs de la capacité de la commune à faire jouer la concurrence entre les opérateurs privés et des risques de perte de réputation de l'opérateur en cas de comportement opportuniste.

Enfin, il semble évident que certaines collectivités locales sont contraintes financièrement à déléguer le service de distribution d'eau. Nous supposerons que c'est notamment le cas lorsqu'il existe des écarts entre la population permanente et la population moyenne, typiquement en raison de variations hivernales et/ou estivales. Ces variations nécessitent en effet la mise en place d'un réseau permettant de gérer cet afflux de population saisonnier, et les investissements qui en résultent peuvent être importants au regard des ressources de la collectivité concernée.

Hypothèse 5 : Les collectivités locales pour lesquelles existent de fortes variations de populations au cours de l'année sont plus certainement contraintes financièrement à déléguer le service de distribution d'eau que les autres collectivités locales, toutes choses égales par ailleurs.

Le choix du mode de gestion : données et propositions

Notre analyse porte sur un échantillon de 2109 unités de distribution (UDI) françaises concernant plus de 5000 habitants. Ces unités ne représentent que $7,3\%$ du total des UDI en France, mais concernent 72.6% de la population totale. Pour tester nos propositions, nous avons recueilli des informations détaillées pour chacune de ces UDI, concernant leur mode de gestion, la qualité de la ressource qu'elles utilisent, les caractéristiques de la zone desservie, leurs performances[20].

Nos données proviennent d'une source unique mais ne sont pas totalement homogènes. Les modes de gestions des unités de distribution, la taille et les caractéristiques géographiques des communes ainsi que les indicateurs de performances proviennent de la collecte des données effectuées par la Direction Générale de la Santé (DGS) pour la période 1993-1995. Nous avons ainsi pour chacune des UDI, le nombre de jours dans l'année où l'eau distribuée ne correspond pas aux normes requises et cela par type de dépassement de qualité : paraorganique, physico-chimique... Nos informations concernant l'origine et la qualité de la ressource ainsi que les types de traitement effectués par les UDI proviennent aussi de données collectées par la DGS, mais concernent l'année 1999. Nous pensons qu'il n'est pas abusif de fusionner les données concernant la période 1993-1995 avec celles concernant 1999, puisque les changements de mode de gestion sont peu fréquents (il n'y a eu aucun changement sur la période 1993-1995) alors que la qualité de la ressource en

[20] Cette étude est à mettre en relation avec celle de Ménard-Saussier 2002, pour laquelle des données aussi fines (UDI par UDI) n'étaient alors pas disponibles.

eau reste relativement stable sur d'aussi courtes périodes. Notre étude portera donc essentiellement sur le lien entre modes de gestion et performances sur la période 1993-1995, avec une très faible dose d'approximation concernant la qualité de l'eau et les traitements effectués sur cette période puisque nous les appréhendons par les données de 1999.

À partir des hypothèses qu'on vient de faire concernant les sources de la spécificité des actifs, il nous est maintenant possible de reformuler la proposition générale avancée par la théorie des coûts de transaction (Cf. figure n°1), de manière à la rendre testable.

Proposition 1 : Les UDI qui utilisent de l'eau ayant une origine souterraine devraient plus probablement être organisées en régie, toutes choses égales par ailleurs.

Proposition 2 : Les UDI qui utilisent une ressource de mauvaise qualité devraient plus probablement être organisées en régie, toutes choses égales par ailleurs.

Proposition 2bis : Les UDI qui effectuent un traitement complexe sur la ressource avant de la distribuer devraient plus probablement être organisées en régie, toutes choses égales par ailleurs.

Notons bien que ces propositions ne seront vérifiées que dans la mesure où les coûts de transaction qui découlent du choix de la délégation sont supérieurs aux gains en termes de coûts de production qu'il y a à externaliser la distribution d'eau. Or, les communes n'ont pas forcément les compétences pour traiter l'eau de mauvaise qualité (i.e. le différentiel de coûts de production est très fortement à l'avantage des opérateurs), ce qui pourrait expliquer un résultat inverse[21].

Proposition 3 : Les UDI qui desservent une population pour laquelle existent de fortes variations de populations au cours de l'année sont plus certainement organisées sous forme de délégation de service public que les autres collectivités locales, toutes choses égales par ailleurs.

Proposition 4 : Les UDI qui desservent une population importante sont plus à même d'être organisées sous forme de délégation de service public, toutes choses égales par ailleurs.

3.3. Modes de gestion et performances observées

Une analyse descriptive

Les propositions 2 et 2 bis sont sensées être équivalentes. La qualité de l'eau brute et les types de traitement effectué devraient logiquement être très corrélés (Cf. tableau

[21] Pour un test empirique de cette proposition dans le cas US, voir Crocker-Masten (2002).

2). Cependant, au regard des données, cette logique n'est pas bien respectée. La qualité de l'eau brute et le type de traitement sont faiblement corrélés, résultat étonnant qui laisse augurer d'un manque de fiabilité des données concernant la qualité de l'eau brute ou d'une inadéquation des investissements réalisés au regard de la qualité de l'eau à traiter. Ce dernier point pourrait s'expliquer par : (i) une asymétrie d'information couplée aux comportements opportunistes d'opérateurs privés cherchant à mettre en place des investissements surdimensionnés ; ou (ii) la volonté des collectivités d'assurer une qualité maximum de l'eau distribuée.

Tableau 2 : *Type de traitement et qualité de la ressource (Nombre d'observations)*[22]

	Qualité de l'eau en captage		
Type de traitement	A1	A2	A3
A1	**93**	24	3
A2	93	**177**	33
A3	18	69	**78**

Sources : Direction Générale de la santé

Pour contourner au moins partiellement cette difficulté et pour ne pas perdre trop d'observations pour notre analyse économétrique, nous ne chercherons à tester que la proposition 2 bis, en nous focalisant sur les types de traitement plutôt que sur la qualité initiale de la ressource.

De plus, nous limiterons notre échantillon aux UDI effectuant un seul type de traitement de la ressource dans leurs stations de traitement, afin de chercher une liaison claire entre type de traitement et choix du mode de gestion. Cela ramène notre échantillon à 3837 observations sur la période 1993-1995, soient 1279 unités par an (794 UDI en traitement A1 ; 254 en traitement A2, 231 en traitement A3). Les autres unités ont des stations de traitement en amont qui effectuent plusieurs types de traitement sur l'eau, ce qui nous empêche d'avoir une idée précise de la nature des investissements effectués pour traiter l'eau[23]. À ces 1279 UDI constituant notre échantillon, nous devons enlever 33 observations concernant des modes de gestion non précisés ou non pertinents pour l'analyse (autres ; privé ; régies assistées). Notre échantillon final est donc constitué de 1227 observations, dont les modes de gestion se répartissent comme suit, par agences de l'eau concernée.

[22] la qualité de l'eau brute n'est pas toujours bien renseignée ce qui explique le faible nombre d'observations par rapport à notre échantillon de 2109 UDI de départ.

[23] Nous aurions aussi pu limiter notre échantillon aux seules UDI ayant une origine de la ressource unique. Cela est moins utile pour interpréter les résultats économétriques qui vont suivre.

Tableau 3 : *Mode de gestion et agence de l'eau*

Mode de gestion	Agence de l'eau concernée[24]						
	AG	AP	DOM	LB	RM	RMC	SN
Affermage	140 (72, 9%)	79 (59, 3%)	12 (100%)	198 (71, 2%)	32 (62, 7%)	229 (75, 3%)	192 (74, 7%)
Concession	8 (4, 2%)	12 (9, 2%)		11 (4%)		1 (0, 3%)	13(5%)
Régie	44 (22, 9%)	42 (27, 5%)		69 (24, 8%)	19 (37, 3%)	74 (24, 3%)	52 (20, 2%)

Sources : Nos calculs à partir des données DGS

Ces chiffres sont à rapporter à ceux concernant la répartition des modes de gestion dans notre population totale d'UDI, où l'affermage représente $70,8\%$ du total, la concession $3,6\%$ et les régies $25,6\%$.

Une première analyse de ces données permet de remarquer que si les modes de gestion ne sont pas distribués de manière identique selon l'agence de l'eau considérée, il en est de même selon l'origine et la qualité de la ressource en eau (Cf. Tableau 4.)

Tableau 4 : *Origine et type de traitement de l'eau selon le mode de gestion retenu*[25]

	Eau souterraine			**Eau de surface**		
qualité de l'eau / MDG	A1	A2	A3	A1	A2	A3
Régie ($n = 300$)	$58,3\%$	$5,3\%$	4%	$1,7\%$	$15,3\%$	$6,3\%$
Affermage ($n = 882$)	$55,3\%$	$5,8\%$	6%	$0,6\%$	11%	11%
Concession ($n = 45$)	$48,8\%$	$6,6\%$	$8,8\%$	0%	$6,7\%$	$24,4\%$

Sources : nos calculs à partir des données DGS ; base comprenant l'ensemble des UDI n'effectuant qu'un type de traitement (1227 observations)

On voit alors nettement la différence qui se fait jour entre les niveaux de traitement : le type de traitement A3 semble plus particulièrement fréquent pour les UDI en concession ou affermage. Nous allons maintenant chercher à confirmer ce résultat au travers d'une analyse économétrique simple.

Le choix du mode de gestion : résultats économétriques

Afin d'aller plus loin dans l'analyse du choix des modes de gestion, nous avons cherché à mettre en relation origine de l'eau, types de traitements, population, variations de populations et origines géographiques des UDI avec le choix du mode de gestion. En d'autres termes nous avons cherché à tester les propositions avancées précédemment.

Pour ce faire, nous avons fait deux types d'estimation. Dans la première estimation, on ne cherche pas à différencier le choix de l'affermage et de la concession, mais

[24] AG : Adour-Garonne ; AP : Artois-Picardie ; DOM : Départements d'outre-mer ; LB : Loire-Bretagne ; RM : Rhin-Meuse ; RMC : Rhône-Méditerranée-Corse ; SN : Seine-Normandie.

[25] La somme des lignes n'est pas égale à 100% car l'origine de l'eau peut-être mélangée.

simplement le choix de la régie versus délégation de service public (Estimation (1) – Logit). Une deuxième estimation cherche à différencier plus finement les choix des collectivités locales, en différenciant régie versus affermage versus concession (Estimation (2) – Logit Multinomial).

Les résultats sont présentés dans le tableau 5.

Tableau 5 : *Le choix du mode de gestion*[26]

Variables explicatives	Logit *Régie* (1)	Logit multinomial *Régie/Affermage/Concession* (2)	
		Régie	*Concession*
TRAITEMENT A3	-1,05 (-3,66)***	-1,04 (-3,56)***	0,76 (1,50)
TRAITEMENT A2	-0,17 (-0,77)	-0,18 (-0,81)	-0,07 (-0,13)
POPPERM / 10000 * TRAITEMENT A3	0,05 (1,41)	0,06 (1,38)	-0,06 (-1,13)
EAU SOUTERRAINE	-0,01 (-0,07)	0,01 (0,01)	0,49 (0,64)
EAU DE SURFACE	0,38 (1,33)	0,41 (1,43)	0,56 (0,71)
POPPERM / 10 000	-0,002 (-0,01)	0,001 (0,50)	0,15 (4,23)***
DELTAPOP / 10 000	-0,67 (-1,41)	-0,66 (-1,37)	0,31 (0,76)
SEINE-NORMANDIE	-0,32 (-1,32)	-0,38 (-1,56)	-0,73 (-1,60)
LOIRE-BRETAGNE	-0,06 (-0,28)	-0,14 (-0,59)	-1,05 (-2,06)**
RHONE-MEDITERANNEE CORSE	-0,21 (-0,91)	-0,32 (-1,39)	-4,46 (-3,05)***
ADOUR-GARONNE	-0,26 (-1,01)	-0,32 (-1,32)	-0,74 (-1,44)
RHIN-MEUSE	-0,49 (-1,44)	0,36 (1,05)	-34,1 (0,01)
CONSTANTE	-0,86 (-2,78)***	-0,78 (-2,52)***	-3,01 (-3,52)***
% correctement prédit	64,2%	-	
Log Vraisemblance	-668	-821	
Observations	1227	1227	

z-stats entre parenthèses ; *** : coefficients significatifs au seuil de 1% ; ** : coefficients significatifs au seuil de 5 %

Les résultats laissent apparaître plusieurs conclusions étonnantes au regard de nos propositions.

[26] Avec Traitement A3 et Traitement A2, deux variables dichotomiques prenant la valeur 1 si le traitement effectué par les UDI est de type respectivement A3 et A2 ; Eau de surface et Eau souterraine, deux variables dichotomique prenant la valeur 1 si l'eau est respectivement de surface ou d'origine souterraine ; Popperm, une variable prenant la valeur de la population permanente desservie par la commune ; Deltapop, une variable prenant la valeur de la variation de la population concernée par la distribution sur l'année ; les autres variables captent le fait que l'UDI opère dans une zone géographique propre à une agence de l'eau.

Tout d'abord, il semble que le type de traitement influe bien sur le choix du mode de gestion observé, mais pas dans le sens attendu. Plus précisément, les UDI effectuant un traitement complexe – traitement A3 – sur l'eau avant de la distribuer sont plus probablement organisées sous forme de délégation qu'en régie, comparativement aux UDI effectuant un traitement de type A1 ou A2, toutes choses égales par ailleurs. Ce résultat pourrait s'expliquer par le fait que les collectivités locales n'ont pas les compétences nécessaires à la mise en place des investissements et surtout à la gestion des stations d'épuration dès lors que les traitements sont complexes. Ce manque de compétence (et le coût pour l'acquérir) devrait s'estomper avec la taille de la population à desservir, comme le laisse penser l'effet positif presque significatif de notre variable croisant la population et le type de traitement A3.

L'origine de l'eau quant à elle n'a pas de fort effet sur le choix du mode de gestion, même si les UDI traitant les seules eaux de surface semblent plus probablement organisées en régie, toutes choses égales par ailleurs (le coefficient est presque significatif).

La taille de la population desservie ne semble jouer un rôle que dans le choix de déléguer sous forme de concession par rapport à la solution d'affermage ou de régie. Cela peut s'expliquer par la définition d'un contrat de concession (comparé à celui d'affermage) qui n'est pas toujours clair et laisse souvent la possibilité aux collectivités locales de choisir le « titre » du contrat. Bien entendu, le choix d'un contrat de concession dépendra essentiellement du montant des investissements demandés à l'opérateur, et ces investissements sont corrélés à la population à desservir.

Enfin, les fortes variations de population semblent réduire la probabilité d'organiser le service en régie, même si, là encore, l'effet n'est pas significatif.

Pour conclure ce premier point, concernant le choix du mode de gestion, on peut noter que si les résultats sont mitigés au regard de nos propositions, le point essentiel que nous cherchions à mettre en lumière subsiste : le choix du mode de gestion ne semble pas fait de manière aléatoire et le type de traitement à mettre en place influe sur ce choix. Il faut donc tenir compte de la manière dont est effectué ce choix dès lors que l'on cherche à mettre en relation modes de gestion et efficacité.

Mode de gestion et efficacité : résultats économétriques

Les éléments à la base de l'arbitrage entre les modes de gestion étant en partie éclairés par ce qui précède, nous pouvons maintenant tenter de mettre en relation les modes de gestion et l'efficacité des UDI en tenant compte du caractère endogène du choix organisationnel observé. La sélection de variables pertinentes pour évaluer les performances n'est pas facile, on le sait. La performance est multidimensionnelle et peut s'apprécier au travers d'une multitude d'indicateurs, financiers, économiques ou physiques. Dans cet article, nous avons choisi d'apprécier

la performance des UDI à l'aide d'un critère simple et indiscutable, à savoir leur capacité à rencontrer les contraintes qui s'imposent à elles en termes de qualité de l'eau distribuée.

La qualité de l'eau peut être sujette à de grandes variations. Elle peut varier au point de captage : la qualité des eaux brutes dépend de conditions naturelles (hydrogéologiques, météorologiques), mais aussi de pollutions ponctuelles. Elle est influencée par le dispositif de traitement choisi. Enfin, elle se transforme en cours de distribution, par mélanges d'eaux, au contact de matériaux ou suite à une pollution d'origine extérieure. Nous concentrons ici notre attention sur la qualité de l'eau après traitement, mais avant son transport jusqu'au consommateur, de manière à mesurer l'efficacité directe du mode organisationnel choisi[27].

Le contrôle sanitaire des eaux d'alimentation distribuées à la population relève des Directions Départementales des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS). Les résultats des analyses sont évalués à l'aune des normes de qualité fixées par la réglementation française (décret n°89.3 du 3 janvier 1989)[28]. Toute anomalie détectée fait l'objet d'une intervention de la DDASS qui, selon la gravité de la situation, peut aller d'une simple analyse de confirmation à la mise en place de mesures correctives, voire à l'interruption provisoire de la consommation de l'eau incriminée.

Dans le cadre des contrôles de la DGS et conformément à la demande de la Commission européenne (directive 91.692), l'appréciation de la qualité de l'eau distribuée porte sur 42 paramètres. Ces paramètres sont classés en plusieurs catégories : paramètres organoleptiques ; paramètres en relation avec la structure naturelle des eaux ; substances indésirables ; substances toxiques ; pesticides et paramètres microbiologiques. La signification sanitaire de chacun des paramètres est très diverse. Certains constituent des indicateurs de bon fonctionnement des installations (exemple : turbidité) ; les dépassements occasionnels des CMA (concentrations maximales acceptables) ne traduisent pas nécessairement un risque direct pour les consommateurs. D'autres sont, en revanche, en relation directe avec un risque microbien de type épidémique (exemple : indicateurs de contamination fécale) ou avec un risque chimique à court, moyen ou long terme[29]. Le tableau 6 présente les résultats de notre analyse.

Dans la première colonne de résultats, nous cherchons à mettre en relation la probabilité qu'une UDI soit détectée comme distribuant de l'eau non conforme au moins une fois dans l'année, sans tenir compte du caractère endogène du choix

27 Dans le cas du réseau de distribution, de nombreuses variables peuvent intervenir qui ne sont pas toutes de la responsabilité de l'opérateur, par exemple les effets négatifs de travaux de voiries ou une pollution soudaine d'origine exogène.

28 Les règles visant à maîtriser les risques sanitaires liés à la consommation de l'eau sont pour l'essentiel édictées dans le décret n°98-3 du 03 janvier 1989. Les normes fixées pour la qualité de l'eau sont issues des recommandations de l'OMS publiées en 1986. Dans le cadre européen, la qualité des eaux destinées à la consommation humaine a été déterminée par les directives n°75-440, 79-869 et 80-778.

29 Pour plus d'informations, consulter le rapport de la DGS : http : //www.sante.gouv.fr/htm/actu

du mode de gestion. Dans la seconde colonne de résultats, nous rapportons les résultats limités à l'échantillon pour lequel l'estimation 2 du tableau 4 prédisait le choix d'une régie pour distribuer l'eau. L'idée est ici de comparer les performances des régies avec les performances de la délégation de service public dans les seules situations où les régies peuvent être efficaces, c'est-à-dire dans les configurations où elles peuvent exploiter leurs avantages (éviter les comportements opportunistes) sans avoir trop à le payer (connaissances nécessaires faibles).

Tableau 6 : *Mode de gestion et qualité des eaux distribuées*[30]

Variable expliquée : Non-conformité des UDI sur la période 1993-1995 concernant la qualité de l'eau distribuée	Impact de la forme organisationnelle Régie Estimation Logit ($n = 3681$)	Impact de la forme organisationnelle Régie en tenant compte du caractère endogène du mode de gestion Estimation Logit ($n = 1317$)
Tous paramètres confondus	$0,26\ (3,37)^{***}$	$-0,09\ (-0,76)$
Paramètres organoleptiques	$-0,09\ (-0,68)$	$-0,43\ (-1,91)^{*}$
Substances indésirables	$-0,12\ (-1,03)$	$-0,42\ (-2,21)^{**}$
Substances toxiques	Aucune régie non-conforme	Aucune régie non conforme
Substances microbiologiques	$0,45\ (5,74)^{***}$	$0,07\ (0,53)$
Paramètres physico-chimiques	$-0,19\ (-1,06)$	$-0,17\ (-0,74)$
Adoucissement / Pesticides	$-0,12\ (-0,87)$	$-0,23\ (-0,98)$

z-stats entre parenthèses ; *** : coefficients significatifs au seuil de 1% ; ** : coefficients significatifs au seuil de 5 % ; * : coefficients significatifs au seuil de 10%

Les résultats font apparaîtrent de grands changements selon que l'on tient compte du caractère endogène du choix du mode de gestion ou non. Ce point est important car il tend à conforter nos propositions. En effet, si on ne tient pas compte de la nature non aléatoire des choix organisationnels, c'est-à-dire si on ne tient pas compte de l'endogénéité du choix, les régies apparaissent inefficaces comparées à la délégation de service public. La probabilité que les UDI en régie soient détectées pour distribution de l'eau non conforme est de fait significativement plus forte que pour les UDI en affermage ou en concession, toutes choses égales par ailleurs. Ce résultat s'explique essentiellement par la moins bonne performance des régies concernant les substances microbiologiques.

Mais ce résultat ne tient plus et est même inversé dès lors que l'on se focalise sur les UDI qui « devraient » être en régie, selon les prédictions de notre cadre théorique

[30] La variable expliquée est une variable dichotomique prenant la valeur 1 si l'UDI est contrôlée au moins une fois dans l'année distribuant de l'eau de mauvaise qualité ; la première colonne donne l'impact du mode d'organisation sur la performance toutes choses égales par ailleurs ; la seconde colonne calcule ce même impact en restreignant l'échantillon aux seules UDI qui selon le modèle 2 du tableau 5 devraient être en régie. Ces estimations sont faites pour chaque type de dépassement enregistré.

concernant le choix du mode de gestion. En effet, on observe alors que les régies ont une probabilité plus faible que les UDI en affermage ou en concession de distribuer de l'eau non conforme, tous paramètres confondus. Leurs avantages se situent alors au niveau des paramètres organoleptiques et des substances indésirables.

Conclusion

Cet article part d'une idée assez simple, à savoir qu'il n'y a pas de raison de supposer que le choix du mode organisationnel dans l'offre d'eau par les collectivités locales obéisse à une logique purement politique. Si on admet la présence de déterminants économiques dans ces choix, la question se pose alors de savoir quels sont ces déterminants et quels sont leurs effets.

Or, les développements récents de la théorie économique concernant les choix organisationnels offrent un outil pour explorer ces questions. La théorie des coûts de transaction suggère, en effet, que dans un environnement où un minimum de concurrence peut jouer, le choix du mode d'organisation tend à se déterminer par les caractéristiques des transactions que ce mode doit piloter ; et lorsqu'il y a inadéquation du choix eu égard à ce principe, les performances observées s'en ressentent. Ce sont ces propositions que nous avons testées ici en menant une étude comparative entre régies et concessions et en mesurant leurs performances par la qualité de l'eau distribuée.

Bien entendu, il y a d'autres dimensions qu'il faudrait prendre en compte, en particulier du côté des investissements et du côté des prix pratiqués. Nous poursuivons actuellement une étude en ce sens. Mais, les résultats partiels dont nous avons fait état ci-haut confortent l'idée qu'il y a bien une logique économique à l'œuvre dans le choix de l'offre de services par les collectivités locales.

Une question intéressante qui se pose alors, et se situe aux frontières de l'économie, de la sociologie et de la science politique est de comprendre la logique des décisions politiques menant à ces choix organisationnels, de manière à comprendre comment la logique économique opère dans les choix des décideurs et, le cas échéant, de comprendre comment elle cède devant d'autres logiques et quels sont alors les effets économiques des distorsions qui en résultent.

Références

Auby J.F. (1997), *La délégation de service public*, Paris, Dalloz.

Cour des Comptes (1997), « La gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement », Rapport Public, Paris, Éditions du Journal Officiel.

Crocker K.J. et S.E. Masten (2002), "Prospects for Private Provision in Developing Countries : Lessons from 19th-Century America", in Mary Shirley (ed.) *Thirsting for Efficiency : The Economics and Politics of Urban Water Reform*, London, Elsevier Ecience.

Derycke P.H. (1990), « Typologie des Services Publics Locaux et Choix d'un Mode de Gestion", dans *Performances des Services Publics Locaux : Analyse Comparée des Modes de Gestion GREP – UNSPIC*, Paris. Ed. Litec.

Direction Générale de la Santé (1998), « Les eaux d'alimentation en France de 1993 à 1995 ».

Fares M. et S. Saussier (2002), « Contrats Incomplets et Coûts de Transaction », *Revue Française d'Économie*, 2/3, pp.193-230.

Gatty J. (1998), *Quelles concurrence pour les services publics d'eau et d'assainissement ?*, Ed. Agence de l'Eau Seine-Normandie.

Gence-Creux C. (2000), « Délégation de la décision d'investir en présence d'aléa-moral », Working Paper.

Guasch J.L., J.J. Laffont et S. Straub (2002), "Renegotiation of Concession Contracts in Latin America", working paper

Hart O.D. (1988), Incomplete Contracts and the Theory of the Firm, *Journal of Law, Economics, and Organization*, 4, pp.119-141, Reprinted in O.E. Williamson & S.G. Winter (eds.), *The Nature of the Firm*, Oxford University Press, 1991, pp.138-159.

Hart O.D. (1990), Is Bounded rationality an Important Element of a Theory of Institutions ?, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 146, pp.696-702.

Hart O.D. (1995), *Firms, Contracts and Financial Structure*, Clarendon Lectures in Economics, Oxford University Press.

Hart O.D. (2003), "Incomplete Contract and Public Ownership : Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships", *The Economic Journal*, 113, pp.69-76.

Hart O.D., A. Schleifer et R. Vishny (1997), "The Proper Scope of Government : Theory and Application to Prisons", *Quaterly Journal of Economics*, 112, pp.1127-1161.

IFEN (2001), "Eau potable : diversité des services. . .grand écart des prix", *les données de l'enviroonement*, 65, pp.1-4.

Knight F.H. (1921), *Risk, Uncertainty and Profit*, Chicago, University of Chicago Press.

Kreps D.M. (1996), "Markets and Hierarchies and (Mathematical) Economic Theory", *Industrial and Corporate Change*, 5, pp.561-597.

Laffont J.J. (2000), « Étapes vers un État moderne : une analyse économique », Rapport Conseil d'Analyse Économique, État et Gestion Publique.

Maskin E. et J. Tirole (1999), "Unforseen Contingencies, Property Rights and Incomplete Contracts", *Review of Economic Studies*, 66, pp.83-115.

Masten S. et S. Saussier (2002), "Econometrics of Contracts : An Assessment of Developments in the Empirical Literature of Contracting", in E. Brousseau et J.M. Glachant (eds.), *The Economics of Contracts : Theories and Applications*, Cambridge University Press, pp.273-293.

Ménard C. (1997), « Le pilotage des formes organisationnelles hybrides », *Revue Économique*, 48, 741-750.

Ménard C. et S. Saussier (2002) "Contractual Choice and Performance", in E. Brousseau et J.M. Glachant (eds.), *The Economics of Contracts : Theories and Applications*, Cambridge (UK), Cambridge University Press, pp.440-462

Ménard C., C. Staropoli et S. Saussier (2003), « L'impact des contraintes institutionnelles sur les choix des collectivités locales : le cas de la distribution et de l'assainissement de l'eau », dans G. Marcou et H. Wollmann (eds.), *Annuaire 2003 des Collectivités locales : Les Services Publics Locaux*, Paris, Ed. du CNRS, pp.109-119.

Saussier S. (1998), « La Durée des Contrats Interentreprises », *Économie et Prévision*, 135, pp.137-146.

Saussier S. (2000a), "Contractual Completeness and Transaction Costs : The Case of EDF", *Journal of Economic Behavior and Organization*, 42, pp.189-206.

Saussier S. (2000b), "When Incomplete Contract Theory Meets Transaction Cost Economics : *A Test*", in C. Ménard (ed.), *Institutions, Contracts, Organizations, Perspectives from New-Institutional Economics*, Edward Elgar Pub, pp.376-399.

Savedoff W. et P. Spiller (1999), *Spilled Water*, Washington, Inter-American Development Bank.

Tirole J. (1999), "Incomplete Contracts : Where do we Stand ?", *Econometrica*, 67, pp.741-781.

Williamson O.E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, New York, The Free Press.

Williamson O.E. (1996), *The Mechanisms of Governance*, Oxford University Press.

Williamson O.E. (1999), "Public and Private Bureaucracies : A Transaction Cost Economics Perspective", *Journal of Law, Economics and Organization*, 15, pp.306-342.

Williamson O.E. (2002), "The Theory of the Firm as Governance Structure : From Choice to Contract", *The Journal of Economic Perspective*, 16, pp.171-194.

World Bank (Mary Shirley et al.) (1995) Bureaucrats in Business. The Economics and Politics of Government Ownership. New York : Oxford University Press