

L'impartition du traitement de l'eau

Marcel Boyer, Michel Patry, Jocelyn Martel



CIRANO
Centre interuniversitaire de recherche
en analyse des organisations

Montréal
Juin 1996

CETTE ÉTUDE A ÉTÉ RÉALISÉE PAR UNE ÉQUIPE DE CHERCHEURS DU CIRANO
COMPOSÉE DE :

MARCEL BOYER

Professeur, Département de mathématiques et génie industriel, École Polytechnique
Professeur, Département de sciences économiques, Université de Montréal

MICHEL PATRY

Professeur, Institut d'économie appliquée, École des Hautes Études Commerciales

avec la participation de :

JOCELYN MARTEL

Chercheur post-doctoral, CIRANO

INTRODUCTION

Plusieurs villes, à travers le monde, sont à reconsidérer leur mode de gestion des réseaux urbains de traitement de l'eau. Les sources de ce questionnement sont nombreuses. Les principales sont probablement : une préoccupation grandissante pour une gestion efficace et *écoefficace* de l'eau, les besoins financiers importants que représentent la réfection et le développement des infrastructures, l'apparition à l'échelle internationale de grands groupes spécialisés dans le domaine du traitement de l'eau et la crise des finances publiques municipales.

Confrontées à ces défis, les administrations municipales sont amenées à réévaluer la gestion publique du traitement de l'eau et à envisager des options de partenariats, de gestion déléguée et de privatisation.

Ce rapport traite spécifiquement de la gestion déléguée du traitement des eaux. Il est organisé comme suit.

Le Chapitre I traite des enjeux de la décision d'impartition de l'eau. Il met notamment en évidence que toute décision d'une autorité municipale en cette matière devrait faire intervenir trois grands objectifs : un objectif d'efficacité, un objectif d'imputabilité et un objectif d'équité. Le second chapitre décrit les options qui s'offrent à une municipalité désireuse d'impartir en tout ou en partie la gestion et le traitement de l'eau. Les spécificités des contrats de gérance, d'affermage, de concession, de partenariats et les options mixtes, qui combinent des éléments de ces types purs sont présentées. Le Chapitre 3 synthétise les principaux avantages, ainsi que les risques les plus importants propres à la gestion déléguée et à l'impartition. Enfin, le Chapitre 4 présente un survol des expériences américaines et françaises récentes.

CHAPITRE I

LES ENJEUX DE LA DÉCISION

Un gouvernement municipal devrait normalement avoir un triple objectif en tête au moment de considérer la possibilité et la désirabilité d'impartir totalement ou en partie la gestion et le traitement des eaux :

- un **objectif d'efficacité** : le gouvernement municipal cherchera à minimiser les coûts de production des biens et services demandés par les citoyens. Ces coûts comprennent les coûts directs de production des biens et services de même que les coûts de gestion et de contrôle des activités;
- un **objectif d'imputabilité** : les citoyens tiendront leur gouvernement municipal responsable de la provision adéquate et de bonne qualité des différents biens et services auxquels ils sont intéressés, mais également des conséquences directes ou indirectes que ses décisions en cette matière pourraient avoir;
- un **objectif d'équité** : le gouvernement municipal, comme agent des citoyens, doit être particulièrement sensible aux conséquences en matière d'équité de ses décisions. L'impartition d'un service, par exemple, pourrait résulter en un gain d'efficacité important mais celui-ci sera accompagné d'effets redistributifs indésirables (e.g. une hausse des tarifs plus forte pour les citoyens moins fortunés, ou un transfert important de revenus nets du secteur public vers le secteur privé sous forme de profit).

I. L'OBJECTIF D'EFFICACITÉ

L'efficacité dans le traitement de l'eau implique : a) le choix des technologies de traitement les plus appropriées pour produire le vecteur de services désirés; b) une tarification qui reflète la rareté des ressources et les objectifs sociaux du gouvernement municipal; c) la recherche d'amélioration dans les processus de production et les modes de gestion des ressources publiques; et, finalement, d) la recherche de la performance organisationnelle, c'est-à-dire le choix de modes de gestion et de délégation des tâches et des modes d'encouragement et de contrôle des cadres et des travailleurs qui minimisent le gaspillage des ressources.

Nous commentons sommairement chacune de ces facettes de l'efficacité d'un service public en identifiant les facteurs susceptibles d'avoir une incidence sur les décisions d'un gouvernement municipal en matière de traitement de l'eau.

I.1 L'efficacité de l'exploitation

Deux importants déterminants de l'efficacité technique sont la taille et l'envergure des opérations. Dans bien des cas, des municipalités n'ont pas la taille nécessaire pour absorber les économies d'échelle ou d'envergure qui seraient rendues possibles par une consolidation des opérations. Des entreprises privées auront alors un avantage compétitif en agrégeant les demandes de différents services ou de plusieurs municipalités. Il est vraisemblable que la Ville de Montréal dispose de la taille suffisante pour absorber toutes les économies d'échelle. En fait, elle traite déjà l'eau pour plusieurs autres municipalités et agit ainsi comme impartiteur de services pour celles-ci.

Le taux de syndicalisation et le pouvoir des syndicats dans les entreprises publiques sont souvent beaucoup plus élevés que dans les entreprises privées du même domaine. L'entreprise municipale fait ainsi souvent face à des salaires plus élevés que dans le secteur privé ainsi qu'à des restrictions quant à l'utilisation de sa force de travail beaucoup plus importantes, telles des limites à l'utilisation de travailleurs à temps partiel, des limites quant à l'utilisation de la sous-traitance, des

planchers d'emplois, etc. Dans la mesure où ces contraintes sont effectives pour la Ville de Montréal, le recours à l'entreprise privée représente un potentiel de réduction des coûts possiblement important.

Au plan du financement, les autorités municipales sont parfois très contraintes par des règlements qui les obligent à consulter la population. À ce chapitre, l'avantage du secteur public dépend étroitement du poids du service de la dette dans les dépenses publiques et, ultimement, de la capacité de payer des citoyens. D'aucuns invoquent cependant que malgré ces handicaps, plusieurs autorités municipales ont encore accès au capital à des conditions meilleures que l'entreprise privée.

I.2 La tarification

Contrairement à l'entreprise privée, l'entreprise publique ne poursuit généralement pas qu'un objectif de minimisation des coûts. L'autorité publique peut légitimement faire intervenir des objectifs d'efficacité allocative dans ses décisions. Objectifs qui se traduisent normalement par une tarification socialement optimale.

En matière de gestion de l'eau, plusieurs gouvernements municipaux ont soit renoncé à tarifier le service ou ont opté pour une tarification basée sur l'évaluation foncière ou un autre indice relativement indépendant de la consommation. Une étude de Tate ("Municipal Water Rates in Canada, 1986 – Current Practices and Prices", Inland Waters Directorate, Water Planning and Management Branch, Environment Canada, 1989) sur les pratiques de 591 municipalités canadiennes trouve que 275 ont opté pour une tarification fixe, 138 pour une tarification au volume à prix fixe, 167 pour une tarification basée sur le volume avec prix dégressif et 11 avec prix progressifs.

En Ontario, environ un tiers des municipalités ont choisi d'imposer une redevance fixe, un tiers ont opté pour un tarif dégressif et un tiers ont choisi un tarif constant. Au Québec, enfin, 70 pour cent des municipalités ont choisi une tarification fixe, indépendante du volume de

consommation.

Le choix d'une tarification indépendante de la consommation est justifiable, mais il implique que l'on renonce à gérer la demande du service. En effet, le coût marginal d'utilisation étant nul pour les usagers domestiques, ceux-ci n'ont aucun intérêt à rationaliser leur consommation.

Certaines municipalités ont au cours des dernières années réglementé la consommation d'eau en restreignant le nombre d'heures ou les plages horaires pendant lesquelles les citoyens ont le droit d'arroser leur pelouse ou de remplir leur piscine. Des campagnes de conservation ont ailleurs été entreprises. Mais ni l'une ni l'autre de ces mesures réglementaires n'est susceptible d'entraîner des changements profonds dans les profils de consommation.

Par contre, une comparaison internationale des niveaux de consommation et des prix de l'eau révèle que la consommation décroît de manière systématique lorsque le prix de l'eau augmente. Ainsi, au Canada et aux États-Unis, où les prix sont faibles, le niveau de consommation est environ le double de celui dans des pays comme l'Allemagne ou la France, où les prix sont nettement plus élevés. *Environnement Canada* estime que la consommation d'eau résidentielle, lorsque soumise à une tarification fixe (indépendante du niveau de consommation) avoisine les 450 litres par personne par jour, tandis qu'elle chute à 250 litres lorsque soumise à une tarification basée sur le volume de consommation. Les données préliminaires dont nous disposons sur le profil de consommation des Montréalais indiquent une consommation apparente de 1273 litres par personne par jour, soit près de cinq fois le niveau de consommation des villes qui imposent des redevances par litre utilisé.

Les conclusions d'*Environnement Canada* sont corroborées par au moins huit études canadiennes sur le sujet qui concluent toutes à une réduction importante de la consommation apparente suite à l'introduction d'une tarification basée sur la consommation. Les résultats de ces études sont analysés par Kitchen ("Efficient Delivery of Local Government Services", Government and Competitiveness School of Policy Studies, Queen's University, 1993) qui conclut qu'on doit

s'attendre, suite à un changement de régime tarifaire, à une chute importante de la demande suite à une légère hausse. Il en résulte une réduction finale du volume de consommation de 30 à 50 pour cent.

Une première conclusion s'impose : une tarification fondée sur la consommation effective est un moyen efficace de rationaliser la consommation. En optant pour une tarification qui reflète le coût social véritable de la ressource, une municipalité incite ses citoyens à minimiser le gaspillage et à adopter des comportements écoefficaces. Encore faut-il que les autorités municipales aient une bonne connaissance du coût social de longue période de la ressource qu'est l'eau. Ce coût comprend le coût de remplacement (et non le "coût historique") des infrastructures et équipements, le coût de traitement de l'eau, celui de son transport jusqu'aux usagers finaux ainsi que le coût de destruction, si tel est le cas, du patrimoine naturel ou de dépollution (de restauration du patrimoine). Certaines estimations indiquent que les prix des services de traitement de l'eau au Canada devraient être relevés de 30 à 160 pour cent par les municipalités s'ils devaient refléter le véritable coût social de la ressource. Une fois que la municipalité est parvenue à estimer ces différentes composantes du coût social, elle doit encore évaluer le coût d'instaurer un système de mesure de la consommation et de facturation des usagers.

Que la distribution de l'eau soit conservée dans le domaine public ou déléguée au secteur privé ne change en rien la nécessité d'effectuer ce calcul : le choix d'une tarification basée sur la consommation effective impliquant le même arbitrage entre la rationalisation de la consommation et la protection environnementale de la ressource d'une part, et le coût de mesurer cette consommation et de gérer la perception des droits d'utilisation, d'autre part.

Deuxièmement, le choix d'un mode tarifaire par une autorité municipale obéira parfois à un objectif redistributif : en imposant les propriétaires d'immeubles et en exemptant les citoyens qui consomment la ressource mais ne sont pas propriétaires, la municipalité transfère des revenus des premiers – présumément plus fortunés – vers les seconds. D'aucuns objecteront qu'il s'agit d'un moyen relativement peu efficace pour procéder à un transfert de revenus. Enfin, il est évident que la gestion efficace de la ressource et l'adoption de comportements écoefficaces entrent ici en

contradiction avec l'objectif redistributif. Les autorités municipales ont un arbitrage à faire entre ces valeurs.

Troisièmement, la municipalité voudra généralement garder un certain contrôle sur la détermination du prix (comme c'est le cas notamment en France où les communes exercent ce contrôle) même si elle confie à une entreprise privée la distribution de l'eau et accepte le principe de la tarification à l'usage. Se posera alors le problème du choix d'un mode de réglementation ou de contrôle du prix de l'eau.

I.3 La recherche des innovations

Une gestion efficace n'implique pas seulement qu'en un point dans le temps les choix soient conformes aux principes que nous avons évoqués. La recherche continue et l'adoption des innovations qui sont susceptibles d'améliorer la performance des services publics sont une composante essentielle de l'efficacité. Les économistes parlent alors d'efficacité dynamique. Plusieurs auteurs opinent par ailleurs que, dans le secteur privé, l'efficacité dynamique est essentielle : que c'est une condition de survie. Il ne s'agit plus de faire les bonnes choses et de bien faire les choses, mais de constamment chercher à faire mieux. Les pressions compétitives auxquelles les entreprises privées sont confrontées jouent ici un rôle capital.

Certains objectent que cet avantage est atténué pour les entreprises privées de traitement de l'eau parce que celles-ci obtiennent des monopoles régulés, à l'instar des grandes entreprises des secteurs des télécommunications et de l'énergie en Amérique du Nord. Cette atténuation ne peut cependant être très importante, et ce pour trois raisons. Premièrement, bien que les contrats soient renégociés de façon intermittente pour chaque municipalité, les opérateurs sont en constante compétition pour plusieurs villes sur un même territoire et internationalement. Cette émulation est d'autant plus forte que le nombre d'opérateurs importants est assez limité. Deuxièmement, ces entreprises sont cotées en bourse et se font concurrence sur le marché des capitaux. La seule perception qu'une entreprise aurait décidé de "s'asseoir sur ses lauriers" enverrait une onde de choc

au marché boursier. La crainte d'une perte permanente de compétitivité serait anticipée des investisseurs et se traduirait par une décote immédiate. Et troisièmement, tout opérateur qui se laisserait devancer technologiquement verrait sa *réputation* se détériorer. Cette dépréciation d'un actif intangible est lourde de conséquence puisqu'elle réduit l'attrait de l'opérateur dans tous les marchés et pour le futur. Ce mécanisme de réputation constitue par conséquent un sérieux contrepoids à un relâchement de l'effort par l'entreprise réglementée.

La recherche de l'efficacité dynamique n'est certes pas limitée au secteur privé. L'avantage va pourtant ici au secteur privé pour deux raisons.

D'une part, beaucoup de travaux montrent que l'adoption d'innovations augmente avec la pression compétitive. Les entreprises privées qui se font concurrence dans le domaine du traitement de l'eau sont susceptibles d'être à l'affût des moindres développements et de chercher à renforcer leur position compétitive en introduisant les innovations rapidement. D'autre part, la capacité à innover requiert une dose de flexibilité organisationnelle importante. Or, la liberté d'effectuer des changements et des réaffectations est cruciale dans la détermination de cette capacité d'innover. Les entreprises publiques, qui sont généralement plus bureaucratiques et qui font face à des syndicats plus puissants ont ici un net désavantage.

I.4 La performance organisationnelle

Deux dimensions importantes de l'efficacité organisationnelle sont a) la mesure dans laquelle les décideurs sont effectivement incités à poursuivre l'objectif de maximisation du bien-être de leurs commettants; et b) la capacité des décideurs à inciter et à contrôler leurs employés.

La théorie économique des organisations a fait du problème de la délégation la pièce centrale de l'analyse organisationnelle. Les citoyens sont alors vus comme autant de "principaux" qui délèguent aux administrateurs municipaux (plus spécifiquement à l'équipe élue, qui dirige les administrateurs municipaux) le soin de décider dans leur intérêt. Les administrateurs sont appelés

"agents" des élus. Puis les élus et les administrateurs délèguent eux-mêmes à d'autres employés ou à des sous-traitants ou impartiteurs certaines décisions.

Il importe donc de remarquer qu'en pratique l'entreprise publique et l'entreprise privée de grande taille ont beaucoup en commun. Les deux organisations sont caractérisées par un recours substantiel à la délégation d'autorité : dans les deux cas, une hiérarchie complexe voit à la mise en œuvre de la stratégie.

Dans les deux cas, les propriétaires de l'organisation sont nombreux et passablement éloignés des décideurs : ni le citoyen, ni l'actionnaire minoritaire ne contrôlent étroitement les activités de l'entreprise. Un conseil d'administration ou son équivalent dans le domaine public sont investis de la responsabilité de voir à ce que les intérêts des propriétaires-citoyens-actionnaires soient poursuivis par les gestionnaires.

Le problème fondamental de la relation d'agence réside, pour le principal, à inciter et à contrôler le comportement de l'agent. On admet généralement que le principal et l'agent ont des intérêts divergents et qu'il y a asymétrie d'informations entre les parties, ce qui signifie que chacune des parties dispose d'informations privées que l'autre n'a pas à sa disposition.

Ainsi les intérêts des parties – gestionnaires et travailleurs, administration et opérateur – ne sont qu'en partie convergents. L'administration municipale doit composer avec des partenaires, fournisseurs ou travailleurs, qu'elle peut inciter à travailler dans le sens de ses intérêts, mais qu'elle ne contrôle qu'imparfaitement. D'où le risque de *comportements opportunistes* de la part des agents.

Par opportunisme, on entend la recherche par les individus dans leurs relations économiques de leur intérêt personnel en recourant, au besoin, à la ruse, à la dissimulation ou à la manipulation. Un agent économique se comporte de manière "opportuniste" lorsqu'il déforme, falsifie ou ne révèle qu'une partie des informations en sa possession. La chose n'est possible qu'en autant qu'existent des asymétries informationnelles : chaque personne impliquée dans une relation économique possède certaines informations privées qu'elle est seule à contrôler.

Un directeur d'usine sait la source d'une baisse de rendement alors que travailleurs et administrateurs ne peuvent que supputer. Un travailleur ou un cadre sait s'il a déployé un effort soutenu : son supérieur ne possède que des indices imparfaits à ce sujet. Un fournisseur sait son coût de production avec assez de précision, mais ses clients ne peuvent que procéder à des estimations plus ou moins grossières.

Il faut ici prendre garde d'associer comportement opportuniste à de la fraude ou à de la malhonnêteté. Les agents économiques sont certes conscients de la possibilité que leurs partenaires commerciaux se comportent de façon malhonnête. Mais le comportement opportuniste en soi est souvent davantage bénin. Il suffit d'admettre que la plupart des individus développeront une conception de l'intérêt de leur commettant ou principal souvent entachée de leur propre intérêt, parfois même de manière inconsciente. Que la plupart des honnêtes gens, confrontés à un arbitrage entre une déviation mineure par rapport à l'intérêt public (ou du "principal") et un gain substantiel sur le plan personnel seront tentés de peser le pour et le contre. À fortiori dans des contextes de complexité organisationnelle et environnementale car, dans ces cas, l'effet ultime des décisions des agents sur le bien-être du principal est difficile à évaluer mais l'incidence d'une décision sur son propre bien-être, elle, s'évalue rapidement!

Les deux formes d'organisations diffèrent de manière significative quant à leur mode de régie et à leur capacité de limiter l'opportunisme, conséquence des différences dans la nature des droits de propriété. Le propriétaire de l'entreprise, parce qu'il a droit au profit, possède un intérêt à contrôler la qualité de la gestion des gestionnaires. Bien sûr, dans la mesure où l'actionnariat est très morcelé, cette incitation est affaiblie par le fait que le bénéfice résultant de tout effort déployé par un actionnaire individuel pour améliorer la gestion de l'entreprise sera partagé entre tous les actionnaires. Concentration des coûts et dispersion des bénéfices suggèrent qu'un sous-investissement de la part des actionnaires en activité de contrôle et de discipline est ainsi presque inévitable.

Sauf qu'en présence de marchés compétitifs, ce sous-investissement est compensé par les

possibilités d'intervention suivantes : a) la propriété peut être concentrée entre les mains des actionnaires qui ont une idée précise des changements à apporter à la gestion. Dans certains cas, le marché des prises de contrôle suffira à discipliner les gestionnaires. Dans la majorité des cas, l'évolution des titres en bourse constituera une précieuse source d'évaluation par le marché de la performance de l'entreprise; b) les créiteurs de l'entreprise, en particulier les banques et les grands investisseurs institutionnels, ont intérêt à intervenir et ont la possibilité de le faire dans certains cas (qui dépendent des règlements de la corporation, en cas de faillite, etc.); et c) le conflit d'intérêt entre les actionnaires et les gestionnaires pourra souvent être amoindri par l'utilisation de contrats incitatifs : primes à la performance, rémunération incitative comprenant des options et des actions, etc.

Ensuite, l'entreprise privée est généralement moins l'objet d'interventions directes par les autorités politiques ou les élus. Elle recherche la profitabilité à l'intérieur d'un cadre légal et réglementaire donné. Toute intervention des pouvoirs publics non prévue par ce cadre légal et réglementaire est vue avec suspicion par les milieux d'affaires.

A l'opposé, l'entreprise publique est caractérisée par des droits de propriété non transférables et par un mode de régie qui ouvre explicitement la porte à l'intervention des pouvoirs publics.

En effet, le citoyen qui désirerait exercer un meilleur contrôle sur telle ou telle société publique ne peut pas augmenter sa participation à la propriété. L'incitation à contrôler et à discipliner les gestionnaires des entreprises publiques est donc plus faible pour le citoyen. De plus, les possibilités d'intervention par des groupes de propriétaires ou des créanciers sont sévèrement limitées. Qui plus est, la performance des entreprises publiques est plus difficile à évaluer d'une part à cause de l'absence d'information provenant des marchés financiers et d'autre part parce que, contrairement aux entreprises privées, les entreprises publiques poursuivent souvent plusieurs objectifs simultanément. Ceci réduit d'autant la possibilité d'utiliser des contrats incitatifs pour aligner les intérêts des propriétaires et des gestionnaires. Surtout que des règlements ou des pressions politiques empêchent généralement les gouvernements d'accorder des contrats incitatifs aux administrateurs du secteur public.

En revanche, les entreprises publiques peuvent être en partie contrôlées par les citoyens par le mécanisme des élections. Ce mode de contrôle est toutefois indirect puisque le citoyen est appelé à voter pour un ensemble de mesures et pour une équipe de direction : sa capacité d'exprimer son insatisfaction vis-à-vis de la gestion d'une entreprise publique en particulier est considérablement réduite.

Nous pouvons ainsi résumer notre argumentation : la plupart des analystes opinent que l'entreprise privée possède un avantage quant au contrôle et à la discipline des gestionnaires; par contre, l'entreprise publique offre une plus grande possibilité d'intervention des pouvoirs publics dans l'orientation ou la réorientation des activités de l'entreprise.

Autrement dit, lorsqu'une communauté possède une idée précise des prestations qu'elle désire, que celles-ci peuvent être produites par des entreprises raisonnablement compétitives et qu'il y a une faible probabilité qu'il faille modifier cette décision dans un avenir prévisible, on peut penser que l'entreprise privée – dans un contexte compétitif ou efficacement régulé – possède des avantages en termes d'efficacité organisationnelle. Par contre, dans la mesure où il est jugé souhaitable de réserver un droit d'intervention, ou lorsque la probabilité que des changements importants soient demandés par les citoyens est forte, l'entreprise publique offre certains avantages.

II. L'OBJECTIF D'IMPUTABILITÉ

Les représentants des citoyens seront tenus responsables par ces derniers de la fiabilité et de la qualité des services rendus. De même que des conséquences, qu'elles aient été anticipées ou non, des décisions prises par les gestionnaires. Ceci est particulièrement vrai dans le cas des services d'eau : partout dans le monde, on exige que la prestation des services et la qualité de l'eau soient soumis au contrôle public. Un gouvernement municipal ne saurait sacrifier ce contrôle.

En fait, la délégation ou la privatisation de certaines activités entraînent une triple série de prestataires et de contrôles. Les trois pôles de cette triade sont : les citoyens/usagers, les élus/administrateurs publics et l'opérateur. Chacun échange avec les deux autres autres groupes d'agents prestations, rémunérations et influences. En effet, la relation entre l'opérateur et la municipalité prévoira généralement des niveaux de services, le calcul de tarifs et parfois des transferts. Cette relation est formellement codifiée dans un contrat qui peut prendre des formes très variées, nous le verrons à la prochaine section. Les échanges entre l'opérateur et les citoyens/consommateurs comportent une fourniture de services matériels : une eau d'une certaine qualité, un approvisionnement fiable, etc. et le paiement de redevances. Enfin, les élus et les citoyens sont liés par l'imputabilité des élus et le contrôle politique qu'exercent les seconds sur les premiers.

Dans la mesure où la qualité des services et le niveau des redevances sont perçus comme acceptables, la relation entre les citoyens et les élus sera « passive » : bien que cruciale à la vie des premiers, la gestion de l'eau ne retiendra que très peu leur attention. À l'opposé, que les plaintes s'accumulent, que les tarifs s'élèvent dans une spirale, et les élus seront mis sur la sellette. L'armature des contrats signés avec les opérateurs les protégera peu. Les élus ne peuvent et ne doivent par conséquent se désintéresser de la gestion de l'eau peu importe le niveau d'impartition qu'ils choisissent.

Ceci signifie qu'il importe aux administrateurs municipaux de mesurer la production et ses différentes caractéristiques, que cette dernière soit réalisée dans le domaine public ou privé. Plus la performance du service sera difficile à évaluer, plus il sera nécessaire de contrôler l'activité de production elle-même.

Heureusement, la production et la distribution de l'eau semblent se prêter assez bien à des mesures de performance. La construction ou l'entretien des infrastructures pose sans doute plus de difficultés. Enfin, dans la mesure où l'eau est un bien « d'expérience », c'est-à-dire dont la qualité ne peut en définitive être évaluée que par le consommateur, une attention particulière doit être accordée aux réactions des citoyens-consommateurs, au traitement des plaintes, etc.

Ceci vaut évidemment tout aussi bien pour la gestion publique que pour la gestion déléguée. Dans ce dernier cas, l'imputabilité des administrateurs publics suppose que des mesures précises de la qualité de l'eau soient définies et des bornes d'acceptabilité spécifiées contractuellement. Des mécanismes de correction des problèmes doivent être prévus et des pénalités ou des récompenses enchâssées dans un contrat avec l'opérateur.

Remarquons cependant que l'imputabilité des administrations municipales pour des conséquences difficiles à prévoir de décisions de production est un argument en faveur d'une capacité d'intervention des gouvernements. Cette intervention, nous l'avons vu, est plus facile dans le cadre de la gestion publique. Elle n'est pas impossible dans le cadre d'une gestion déléguée à l'entreprise privée. Mais elle réduit alors l'efficacité de l'entreprise privée, puisqu'elle réduit la prévisibilité des décisions privées.

III. L'OBJECTIF D'ÉQUITÉ

La décision de confier au secteur public ou au secteur privé la responsabilité de produire et de gérer certaines activités a des incidences redistributives à trois niveaux : a) dans la distribution des coûts de production : qui paiera pour les services?; b) dans la distribution des rémunérations liées à la production des services : qui contribuera à la production des services et touchera rémunération?; et c) qui s'accapatera du surplus ou absorbera la perte résultant des opérations?

La première question est intimement liée à celle de la tarification. Le gouvernement municipal doit ici déterminer quels sont ses objectifs sociaux et économiques et choisir les instruments les plus appropriés pour arriver à ses fins. Il peut par exemple décider que l'eau étant un bien essentiel, il s'oppose à toute tarification fondée sur l'utilisation. Il transfère de la sorte le coût de production et de distribution de l'eau des consommateurs (qui ne sont pas tous pauvres) vers l'ensemble des payeurs de taxes (qui ne sont pas tous riches).

Il peut à l'opposé déterminer que seules les considérations d'efficacité allocative doivent intervenir dans l'allocation du bien et ignorer les effets redistributifs qui peuvent parfois être pris en charge plus efficacement par d'autres moyens. Il pourrait alors utiliser d'autres instruments pour effectuer un transfert vers les ménages les plus pauvres situés sur son territoire.

En définitive, une fois ses « préférences » en matière de redistribution des revenus bien définies, il a le loisir de choisir une grille de tarification et, au besoin, de l'imposer à un éventuel opérateur privé. Celui-ci voudra naturellement s'assurer qu'il peut réaliser un rendement juste et équitable sur ses interventions et investissements tout en respectant la grille de tarification. Dans certains cas, la municipalité pourrait verser une subvention à l'opérateur afin d'assurer l'atteinte de ses objectifs redistributifs.

La deuxième question renvoie aux conséquences redistributives, notamment au chapitre des salaires, de la décision d'impartition. Puisque les salariés du secteur public sont généralement mieux rémunérés que ceux du secteur privé, l'impartition aura pour effet de réduire la masse salariale. Concomitamment, ceci signifie une réduction du transfert de l'ensemble des payeurs de taxes vers les travailleurs syndiqués.

L'entreprise privée devant payer des taxes que l'entreprise publique ne paie pas, l'impartition aura généralement pour conséquence une augmentation de l'assiette fiscale des gouvernements municipaux et régionaux ou national. La répartition finale de ce fardeau fiscal dépend du mode de tarification et de financement des activités.

Enfin, la troisième question concerne la capacité du gouvernement municipal à extraire les rentes monopolistiques que pourrait réaliser un impartiteur. Supposons que le gouvernement municipal ait décidé d'impartir la distribution de l'eau et qu'il soit parvenu à identifier le fournisseur privé de ce service qu'il estime être le plus efficace. Se pose alors la question du partage de la rente entre l'autorité publique et le producteur privé.

Idéalement, les autorités publiques voudraient permettre au fournisseur privé de toucher une

rémunération qui le compense pour son investissement mais ne lui laisse aucun profit économique ou rente. Pourtant on doit s'attendre à ce que les producteurs privés parviennent à extraire une partie de la rente.

Voici pourquoi : en présence d'asymétrie d'information, la municipalité ne peut observer le coût réel de production de l'impartiteur, qui utilisera cet avantage informationnel stratégiquement. La municipalité peut décider de confier le mandat à l'opérateur qui s'engage à produire au plus bas coût, à qualité égale. Mais à moins que de très nombreux producteurs ne soient sur les rangs, la meilleure offre qu'obtiendra la municipalité comprendra toujours une partie de rente. Pour la même raison qu'une enchère ne parvient que très rarement à extraire la valeur maximale du bien à celui qui la gagne.

D'où l'importance, pour la municipalité, de bien connaître ses coûts de production et de chercher à mesurer ceux des compétiteurs. D'où l'importance également de concevoir un mécanisme d'ajustement des prix qui permettra, avec le temps, d'abaisser le prix si des innovations ou des changements dans les conditions du marché le permettent.

Mais il y a plus : même si un grand nombre de compétiteurs sont présents au moment d'accorder le contrat, l'octroi d'un premier contrat à l'un de ceux-ci transformera la relation en monopole bilatéral ex post. Ceci expose la municipalité au risque de renégociation avec une partie mieux informée que toutes les autres.

De telles renégociations ne sont pas rares et attendent rarement le terme du premier contrat. Terme auquel il faut ou bien reconduire l'entente ou en négocier une nouvelle. Plus probablement, ces renégociations auront lieu pendant la période contractuelle ne serait-ce que parce qu'il est impossible de tout prévoir au moment des négociations initiales. Tout contrat dont la durée excède, disons, cinq ans, est par conséquent forcément incomplet. Des ajustements devront être faits : la relation entre l'opérateur et la municipalité s'inscrit par conséquent dans la durée. La municipalité devra renégocier avec un opérateur qui en connaîtra de plus en plus sur l'état des infrastructures, les coûts réels d'exploitation, les difficultés d'opération, etc.

Il importe que la municipalité choisisse avec le plus grand soin l'opérateur et s'entende avec lui sur un cadre qui leur permettra de s'ajuster sans heurts majeurs dans le futur. La municipalité doit également suivre de façon informée les développements dans le secteur, l'évolution des coûts, de la performance, etc., afin de réduire son déficit informationnel.

D'autre part, l'opérateur, surtout s'il doit engager des ressources qu'il ne pourra redéployer aisément, sera exposé au risque d'intervention par le gouvernement municipal en plus du risque d'affaire inhérent au caractère incertain de la transaction. Il est par conséquent vraisemblable qu'il exige une compensation pour supporter ce risque.

En effet, dans la mesure où l'opérateur s'engage à effectuer des investissements, ne serait-ce que pour l'entretien des infrastructures, et que ces investissements ne peuvent être redéployés ailleurs (parce qu'ils n'ont de valeur que pour une municipalité), il s'expose à un risque de renégociation ou d'expropriation. Ses investissements peuvent être « pris en otage » par la municipalité. Celle-ci peut, suite à des pressions des citoyens, vouloir renégocier les tarifs, redéfinir les termes de l'entente, y mettre fin avant la date prévue, et ainsi de suite. La capacité d'intervention des gouvernements, par le biais de lois ou décrets, augmente ici le risque d'affaires de l'opérateur.

CHAPITRE 2

LES OPTIONS

Dans ce chapitre, nous proposons un survol des différentes modalités contractuelles permettant à une autorité municipale de confier en tout ou en partie la construction, l'entretien, l'exploitation et la gestion des infrastructures de traitement de l'eau à un impartiteur.

On peut repérer l'éventail des possibilités en considérant les réponses aux questions suivantes :

- qui détient la propriété des actifs?
- qui est responsable du financement des infrastructures?
- qui assume la responsabilité de la réalisation des travaux?
- qui est responsable de l'exploitation?
- comment les parties partagent-elles la prise de décision et quels mécanismes de contrôle de la transaction sont prévus?

L'impartition peut de plus être totale ou partielle, selon que la totalité d'une activité sera confiée à un partenaire privé ou que ce dernier sera en compétition pour la réalisation de cette activité avec le secteur public.

L'éventail des possibilités peut être représenté par un continuum allant de la fourniture entièrement publique à un extrême à la privatisation totale à l'autre extrême. Entre ces deux points limites se situent le *contrat de gérance* et les *sociétés d'économie mixte (SEM)*, près du pôle « public » pur, et l'*affermage* et la *concession*, plus près du pôle « privé » pur.

I. LE CONTRAT D'OPÉRATION OU DE GÉRANCE

Dans la gérance, les actifs demeurent propriété publique et l'opérateur s'engage à opérer les équipements et systèmes de la municipalité et à les entretenir. La délégation des responsabilités à l'opérateur est limitée et généralement codifiée dans un cahier de charges. L'opérateur n'engage pas de capitaux propres et est rémunéré par l'autorité municipale qui conserve par conséquent la gestion de la relation avec les citoyens/usagers.

On dira de l'opérateur qu'il « *exploite pour le compte de...* » et que sa responsabilité financière est par conséquent limitée, par opposition à « *l'exploitation aux risques et périls* ». Ces arrangements correspondent, dans l'univers anglo-saxon, aux contrats du type : « *operating and maintenance* », « *delegated management* », « *contracting-out agreement* », etc.

Les contrats de gérance sont généralement accordés pour trois ans, avec possibilité de renouvellement pour deux ou trois années additionnelles. Les avantages, pour une municipalité, de la gérance sont : l'exploitation des économies d'échelle lorsque l'opérateur fournit le même type de services à de nombreuses municipalités, l'accès à l'expertise managériale et technologique que peut détenir une entreprise spécialisée dans la gestion de certaines opérations et, lorsque l'opérateur emploie sa propre force de travail (bien que dans certains cas l'opérateur acceptera d'employer les travailleurs de la municipalité et se chargera alors de superviser les opérations), des économies au chapitre des coûts d'opération lorsque les employés de la municipalité jouissent de conditions de travail nettement supérieures à celles des employés de l'opérateur.

II. L'AFFERMAGE

Le terme tire son origine du domaine agricole : un propriétaire loue son domaine à un exploitant qui bénéficie du fruit de son travail. Dans un contrat d'affermage, la municipalité conserve la propriété des immobilisations alors que l'opérateur est responsable de l'exploitation « à ses risques et périls » : la délégation de responsabilité est plus étendue. L'opérateur doit gérer la

relation avec les citoyens/usagers qui paient pour les services rendus. Il décide normalement des prix - qui doivent être approuvés par un mécanisme réglementaire -, des travaux et des politiques d'embauche. La municipalité, quant à elle, touche un loyer.

Le contrat d'affermage définit la nature, l'étendue du service de même que des garanties pour les usagers. Sa durée est d'une dizaine d'années, douze dans plusieurs contrats de traitement de l'eau potable et peut atteindre trente ans. Le contrat est généralement accompagné d'un cahier de charges qui spécifie **a)** les conditions d'exécution des travaux, **b)** les règles d'exploitation, **c)** les termes précis du régime financier qui gouverne les relations entre les parties, **d)** la durée de l'entente ainsi que **e)** les modalités de révision et de contrôle des prix chargés par l'opérateur aux usagers.

La durée du contrat exige que les parties prévoient des modalités d'ajustement des prix. Deux options s'offrent à la municipalité et à l'opérateur. La première prévoit des périodes de renégociation, disons à tous les trois ans. La seconde prévoit une formule d'ajustement automatique, à la hausse ou à la baisse, des prix de l'opérateur. L'intérêt récent pour la réglementation incitative tient en partie à l'attrait des formules « *price caps* ». Le prix maximal que peut charger l'opérateur pour une période de trois ans est alors déterminé au départ, puis ajusté à la baisse pour des gains de productivité et à la hausse pour l'inflation selon une formule précise préétablie. Cette formule offre un double avantage : une partie des gains de productivité réalisés par l'opérateur sont retournés aux usagers d'une part et, d'autre part, l'opérateur est effectivement incité à améliorer sa productivité puisqu'il gardera pour lui les gains de productivité entre les périodes d'ajustement des prix.

Le contrat d'affermage contient également un certain nombre de clauses de sauvegarde qui spécifient les conditions permettant la révision du contrat ou sa terminaison prématurée.

Il est parfois difficile en pratique de distinguer le *contrat d'affermage* du contrat de concession dans lequel l'opérateur est responsable de la réalisation et du financement de certains investissements. La distinction, parfois subtile, tient au fait que dans le contrat d'affermage seuls les investissements pour entretenir le réseau ou les infrastructures sont à la charge du fermier ou

opérateur et qu'il est parfois difficile de déterminer si certains investissements ne visent que la maintenance ou constituent une amélioration aux infrastructures. Autre difficulté, certaines autorités publiques ont au cours des dernières années accepté d'assumer une part du financement des infrastructures dans le cadre de contrats de concession, partageant ainsi la responsabilité de financement avec le concessionnaire.

III. LA CONCESSION

La concession est une forme plus radicale d'impartition. Selon cette formule, les actifs et infrastructures sont vendus au secteur privé, ou le secteur privé est chargé d'effectuer les investissements initiaux nécessaires au développement de l'activité. Le concessionnaire prend par conséquent la double responsabilité du financement et de l'exploitation. Les employés du secteur public, dans les cas de ventes d'actifs, sont généralement transférés au concessionnaire.

La municipalité procédera normalement à la sélection d'un concessionnaire à l'aide d'une mise aux enchères de la concession. L'intervention du secteur public se limite par la suite à une fonction réglementaire : une commission ou régie est alors chargée d'approuver les tarifs du concessionnaire et le niveau de qualité des services rendus par celui-ci. La rémunération du concessionnaire provient essentiellement des usagers.

Alternativement, le concessionnaire négociera avec le secteur public un contrat à long terme qui définit la rémunération du concessionnaire et les niveaux de service requis dans un cahier de charges. La durée type d'un contrat de concession est de vingt ans.

Dans tous les cas, la responsabilité du concessionnaire est très étendue alors que celle des autorités publiques est circonscrite. La concession permet à la municipalité de se retirer complètement d'un secteur et de le confier au secteur privé. Outre les avantages en termes d'efficacité de l'exploitation, la municipalité élargit également son assiette fiscale. Cette stratégie convient particulièrement à une municipalité qui désire redéfinir sa mission et procéder à une réaffectation de ses ressources.

IV. LES PARTENARIATS ET LES SOCIÉTÉS D'ÉCONOMIE MIXTES

Les sociétés d'économie mixtes (SEM) constituent une forme relativement nouvelle de partenariat. Encore dans un stade embryonnaire, les SEM sont moins clairement définies que l'affermage ou la concession. Leur trait caractéristique est la copropriété des actifs par les secteurs public et privé. Et la municipalité et le partenaire privé détiendront le capital de la SEM.

L'ambition initiale de ces partenariats est de doter une collectivité des méthodes de gestion du secteur privé tout en maintenant un élément de pouvoir et de contrôle administratif important aux mains des autorités publiques. Souvent, les autorités publiques choisissent de conserver le contrôle effectif de la SEM en prenant une part majoritaire dans la capitalisation de l'entreprise. Quelquefois, les SEM sont utilisées pour faciliter la transition vers une privatisation complète des activités. Les parties conviennent alors de diviser le capital initial également mais de laisser au partenaire privé la responsabilité de tout financement additionnel.

Les SEM offrent trois avantages principaux aux municipalités : elles permettent d'introduire des mécanismes de gestion du secteur privé et de réaliser certains transferts technologiques, elles assurent ensuite à la municipalité des revenus futurs sous formes de dividendes et de gains en capital dans le cas où les SEM sont publiques (i.e. leurs actions sont transigées à la bourse); et, enfin, lorsque les SEM sont cotées en bourse, elles constituent un renforcement du contrôle de l'entreprise puisque l'évolution des cours transmet aux investisseurs de l'information sur la performance des SEM.

À ce jour, les SEM ont davantage été utilisées dans le secteur des services : transport, loisirs, logement, culture, etc. Néanmoins des expériences ont été menées dans d'autres secteurs. C'est le cas de la Ville de Grenoble qui confia à une SEM en 1985 la distribution du gaz et de l'électricité. Le partenariat fut abandonné par la suite, non pas à cause de mauvais résultats financiers, mais à l'occasion du remplacement de l'équipe municipale.

V. LES FORMES HYBRIDES DE PARTENARIATS

Le long du continuum que nous avons décrit qui va de la fourniture publique à la privatisation intégrale se trouvent plusieurs formes hybrides de partenariats. Nous décrivons sommairement deux d'entre elles : la formule de Location-développement-exploitation, et celle de Construction-exploitation-transfert.

Dans le premier cas, le partenaire privé consent à investir de ses capitaux afin de moderniser ou de développer des installations ou des infrastructures existantes, mais la municipalité demeure propriétaire des installations. Le partenaire privé récupère son investissement et touche un « juste rendement » sur le capital investi en gérant les opérations pour toute la durée du bail. Un exemple de cette forme d'affermage avec investissement dans le développement des infrastructures est l'entente conclue entre la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton et une société française de services des eaux pour la reconstruction d'une usine de traitement des eaux usées.

Dans le second cas, la municipalité lance un appel d'offres pour la construction de certaines infrastructures et leur exploitation pour une période déterminée – par exemple vingt ou vingt-cinq ans. Période au terme de laquelle le contractant vend à la municipalité les infrastructures et équipement. Pendant toute la durée du contrat, l'opérateur est responsable de l'exploitation. Les américains ont baptisé cette formule « *BOOT* », pour « Build, Own, Operate and Transfer ».

Il s'agit ici d'un contrat de concession assorti d'une clause de revente au secteur public au terme du bail. Le concessionnaire assume des risques considérables : il se charge à la fois de la construction, de son financement et de l'exploitation pour une longue période. Typiquement, le concessionnaire est rémunéré en touchant des redevances de la municipalité pour les services rendus.

Le concessionnaire exigera généralement des garanties de paiement de la municipalité qui sont indépendantes du volume de production afin de se protéger contre toute baisse éventuelle du niveau d'utilisation des équipements dédiés qu'il a financés. Il s'agit ici de ce que la théorie

économique appelle des « investissements spécifiques ». Tout investissement spécifique comporte un risque d'expropriation contre lequel l'investisseur tente de se prémunir. Ceci parce que le donneur d'ordres, une fois les investissements réalisés, est en situation de force pour renégocier à son avantage les conditions de l'entente.

Le contrat de concession « *BOOT* » comporte également une formule d'ajustement des redevances afin d'une part de protéger le concessionnaire contre une hausse imprévue au moment de la signature du contrat et, d'autre part, de protéger la municipalité contre la réalisation de profits supra-normaux en cas de baisse de coût des intrants ou de progrès technique. Les révisions ont souvent lieu aux trois ans. Entre chaque période de révision, le concessionnaire est incité à rechercher les gains d'efficacité car il peut conserver les profits temporairement.

De son côté, la municipalité cherche à garantir l'entretien des infrastructures afin d'être assurée qu'elle récupérera celles-ci en bon état au terme du contrat. C'est à cette fin que la municipalité insistera pour inclure dans le contrat de concession des normes précises d'entretien et un calendrier d'inspections.

Peu répandues au Canada, les ententes « *BOOT* » sont courantes en France, dans le domaine des eaux, et un peu partout dans le monde, y compris aux États-Unis, pour le développement d'infrastructures qui nécessitent des capitaux ou une expertise importante provenant du secteur privé.

VI. LA PRIVATISATION COMPLÈTE

Enfin, la municipalité peut opter pour une privatisation complète, impliquant une vente des actifs à l'opérateur ou impartiteur. Le cas type est celui de la Grande-Bretagne. L'impartiteur qui acquiert les droits sur les actifs jouit alors d'une responsabilité maximale, englobant en général toutes les étapes du cycle du traitement de l'eau, du captage à la distribution et parfois au traitement des eaux usées.

CHAPITRE 3

LA DÉCISION D'IMPARTITION

Dans ce chapitre, nous passons en revue les principaux avantages et les principaux risques de l'impartition du traitement de l'eau.

I. LES AVANTAGES

- **La réduction des coûts d'opération.** C'est l'objectif le plus fréquemment poursuivi par les municipalités qui optent pour l'impartition. Nous avons évoqué au premier chapitre les principales raisons qui expliquent l'avantage des firmes privées : des coûts salariaux moindres et un environnement de travail plus flexible; une régie d'entreprise plus efficace; et l'accès à l'expertise de firmes qui sont des leaders à l'échelle mondiale (dans certains cas, l'impartition permet de moderniser les infrastructures et d'introduire de nouvelles technologies plus écologiques).
- **L'accroissement des pressions compétitives.** En brisant le monopole public, l'impartition introduit un élément de contestabilité dans la gestion du traitement de l'eau. Dans la mesure où une municipalité évite de substituer un monopole privé à un monopole public, la discipline du marché constituera un puissant motivateur. Les impartiteurs, qui sont en concurrence pour conserver la clientèle de la municipalité et augmenter leur part de marché, seront incités à réduire leurs coûts et à innover.
- **Le financement des infrastructures.** On invoque souvent que les entreprises publiques ont accès au capital à un coût plus faible que la plupart des entreprises privées. Mais l'importance des besoins de financement des infrastructures d'une part, et l'énorme pression qu'exercent les déficits des administrations publiques depuis quelques années d'autre part rendent maintenant attrayant le recours au financement privé. Il s'agit par conséquent, pour

une municipalité, d'estimer l'importance des besoins financiers liés à la réfection des infrastructures ainsi qu'à leur développement et d'évaluer le fardeau financier que ces investissements représentent. Dans certains cas, le faible poids du service de la dette ou la modicité des investissements requis ne conféreront aucun avantage à l'impartition. Dans tous les autres cas, le bénéfice du recours au financement privé et le relâchement de la pression sur la fiscalité militeront en faveur de l'impartition.

En Angleterre, par exemple, le mouvement de privatisation lancé par le gouvernement Thatcher visait à mettre le secteur privé à contribution afin de rencontrer les besoins d'investissements en infrastructures estimés à quelque 50 milliards de dollars américains sur 15 ans. Il est vrai que les prix ont considérablement augmenté à la suite de la privatisation, mais cette hausse reflétait le coût social des investissements que les administrations publiques locales avaient failli de réaliser depuis des années. D'autre part, on reconnaît généralement que la qualité de l'eau potable a également augmenté. Près de chez nous, d'aucuns avancent que le coût de réfection des infrastructures aux États-Unis, où la situation est semblable à celle que nous connaissons au Canada, s'élèveraient à 90 milliards de dollars américains.

Enfin, l'impartition soulage également la pression sur les finances publiques en élargissant l'assiette fiscale, puisque l'impartiteur est soumis à des taxes et impôts desquels sont exemptés les municipalités.

- **La conservaton des actifs.** Parce que les profits futurs d'un impartiteur sont liés à la qualité des infrastructures dont il a la charge, celui-ci est directement incité à en maintenir la qualité. Par contre, les élus municipaux, qui sont en poste pour un mandat, sont réticents à hausser les impôts pour financer la réfection d'infrastructures dont la durée de vie est longue. La tentation, dans le domaine public, de reporter à plus tard le coût de l'entretien est donc très forte.

Par contre, ce bénéfice s'estompe naturellement au fur et à mesure que le contrat

d'impartition tire à sa fin. En effet, l'impartiteur est peu incité à faire des investissements dans le maintien des infrastructures sans savoir s'il continuera à opérer celles-ci dans le futur. La tentation sera forte de laisser au futur exploitant le soin de rénover les infrastructures.

II. LES RISQUES

- **La perte de contrôle public.** Un accord de partenariat ou un contrat d'impartition mal structuré donnera une trop grande latitude au secteur privé et empêchera la municipalité d'exercer la vigilance à laquelle les citoyens s'attendent lorsqu'il est question du prix et de la qualité de l'eau. Le design d'une entente prévoyant des contrôles publics et la mise sur pied d'un mécanisme assurant la transparence de la gestion réduiront ce risque.
- **Le dérapage des prix.** L'impartiteur, une fois choisi, se trouve dans une position de monopole temporaire. N'y a-t-il pas un risque que ce pouvoir soit exercé pour appliquer une forte pression aux prix? C'est possible, mais un donneur d'ordres sophistiqué voudra contrôler la fixation des prix ou se réserver un droit de regard. La détermination de « prix-plafonds » est souvent imposée à l'impartiteur. Comme nous l'avons indiqué plus haut, les gouvernements municipaux décident généralement de réglementer les activités des impartiteurs. L'opérateur le plus efficace est ainsi incité à offrir un contrat qui le contraint à abaisser ses prix – révélant de la sorte sa nature.

Une formule attrayante pour une municipalité consiste à tenir une enchère pour l'exploitation des infrastructures. Plusieurs impartiteurs se font concurrence sur la base du prix ou de la formule de pricing qu'ils proposent pour se financer. L'enchère ne porte donc pas sur une somme que l'impartiteur verserait à la municipalité, mais sur le niveau des redevances et, idéalement, sur une formule incitative gouvernant ce niveau des redevances qui seront payées par les utilisateurs.

Pour une municipalité, le succès d'une telle opération dépend de sa connaissance des coûts

d'exploitation et d'entretien du réseau, de sa capacité à déterminer les niveaux de qualité et les autres paramètres qu'elle désire inclure dans l'accord de partenariat, et enfin, de la qualité du processus compétitif d'octroi du mandat.

Dans l'ensemble, le domaine du traitement des eaux se prête bien à ce type d'exercice. La technologie, quoique changeante, est assez bien connue. La qualité de l'eau et celle des infrastructures sont mesurables et peuvent être contractuellement spécifiées. Les problèmes posés par la nécessité d'effectuer des investissements spécifiques peuvent être résolus : des équipements seront rachetés par la municipalité (dans le cas d'entente du type « BOOT », par exemple), la durée de vie des contrats – souvent 10 ou 20 ans – permet un amortissement important des investissements, le niveau et la qualité de ces investissements peuvent être spécifiés contractuellement et vérifiés, et l'importance du know-how spécifique à une municipalité est modérée. Enfin, l'expérience de plusieurs autorités municipales aux États-Unis, en France et en Grande-Bretagne, notamment, démontre la faisabilité et l'efficacité de ce mécanisme. Nous présentons au prochain chapitre un survol de certaines de ces expériences.

- **La prise en otage.** Dans le cas de l'impartition du traitement de l'eau, le nombre de concurrents potentiels est forcément limité. Un manque de concurrence ou un processus de sélection des partenaires défectueux peuvent compromettre la désirabilité du projet d'impartition. La municipalité risque dans certains cas d'être prise en otage par quelques firmes. Ce risque est accentué après l'octroi d'un premier contrat : l'impartiteur choisi se trouvera dans une situation d'asymétrie d'information vis-à-vis de la municipalité et des concurrents potentiels au moment de renouveler l'entente. Il pourrait alors exploiter son avantage informationnel.

Le mécanisme d'enchère dont nous avons discuté plus haut rencontrera, dans ces circonstances, des difficultés. Le design de l'enchère est lui-même une tâche complexe. Le nombre de firmes qui soumettront une offre est parfois restreint, particulièrement lors du renouvellement du mandat. Car c'est à ce moment que le risque de prise en otage est

maximal : les concurrents potentiels peuvent être réticents à concurrencer l'impartiteur résident puisque, à leurs yeux, celui-ci possède un avantage informationnel considérable. Un concurrent potentiel qui estime pouvoir fonctionner avec des redevances nettement plus faibles que celles de l'impartiteur résident se demandera si la tarification de ce dernier n'est pas fondée sur une meilleure connaissance des véritables coûts d'exploitation du réseau, de l'état des infrastructures, des difficultés administratives qu'il aurait rencontrées et ainsi de suite.

- **La difficulté d'évaluer les actifs.** Dans les cas de vente d'actifs du secteur public à l'impartiteur ou de rachat des actifs par la municipalité, se pose le problème de l'évaluation des actifs liés à la transaction. La difficulté d'évaluation tient à l'absence de marchés pour ces équipements et au caractère singulier de ceux-ci.
- **L'opposition politique.** L'opposition des syndicats et même des cadres de la municipalité, qu'elle soit justifiée ou qu'elle vise la protection des avantages de ces groupes d'intérêt, peut faire dérailler un projet d'impartition ou rendre la transition très difficile. Celle des citoyens qui voient généralement d'un mauvais oeil l'introduction d'une tarification basée sur la consommation est également préoccupante. Il faut ici remarquer qu'une municipalité peut introduire une telle tarification sans pour autant impartir ses activités. Notons également que l'opposition des citoyens est fondée sur une perception de « gratuité » des services d'eau, gratuité qui n'est qu'illusoire.

On conteste également souvent les projets de privatisation du traitement des eaux en invoquant que le secteur public a accès aux sources de capital à un coût moindre et n'a pas à payer certaines taxes ou redevances. Nous avons déjà discuté sommairement de l'avantage en matière de coût du capital du secteur privé. Nous nous contentons d'ajouter que certains partenariats permettent une mixité de financement, comme dans le cas des SEM. Celles-ci sont particulièrement attrayantes lorsque la propriété publique des infrastructures est une condition d'obtention de certaines subventions.

- **L'incomplétude des contrats.** Dans un monde complexe et incertain, il est impossible de prévoir toutes les possibilités dans un contrat d'impartition qui s'étend sur 10 ou 20 ans. Il est par conséquent vraisemblable que toute entente de partenariat sera incomplète : elle laissera aux parties le soin d'effectuer certains ajustements au moment où ceux-ci deviendront nécessaires.

D'où le risque que l'impartiteur utilise cette incomplétude du contrat pour réduire son effort, faillir à sa tâche et, par conséquent, réduire sa performance. Ce risque de comportement opportuniste, qui est des plus sérieux, peut être minimisé de deux façons. D'une part, la municipalité s'assurera d'inclure dans son entente contractuelle des mesures de performance sur la qualité de l'eau, sur celle des équipements, sur les efforts d'entretien, sur la qualité du service, etc. – qui sont vérifiables par une tierce partie. On fera également bien de convenir d'un mécanisme de résolution des disputes.

D'autre part, la municipalité voudra observer directement le comportement de l'impartiteur. Elle prévoira par conséquent un calendrier de visites des installations, une procédure d'audit des comptes de l'impartiteur et ainsi de suite.

Ces mesures seront d'autant plus efficaces qu'elles mèneront à des pénalités en cas de performance insatisfaisante ou à des récompenses en cas de performance exceptionnelle et que la réputation de l'impartiteur comme la menace de la concurrence potentielle seront importantes.

CHAPITRE 4

UN REGARD SUR QUELQUES EXPÉRIENCES

À la lumière de l'argumentation présentée dans les sections précédentes, la décision de privatiser ou non le traitement et la distribution de l'eau dépend de plusieurs facteurs. Parmi ces nombreux facteurs l'efficacité dans la production des services semble jouer un rôle déterminant. En effet, la question que nombre d'administrateurs municipaux et de citoyens se posent est : une certaine privatisation de la gestion de l'eau abaissera-t-elle les coûts de traitement?

Du point de vue des administrateurs publics, le traitement et la distribution de l'eau par l'entreprise privée à un coût potentiellement inférieur à celui résultant de l'administration publique peut engendrer des économies importantes au niveau de l'investissement dans les infrastructures et au niveau des coûts d'opérations. En bout de ligne, ces économies constituent un bénéfice pour les contribuables qui pourraient faire face à une facture d'eau moins élevée, que cela soit via la tarification directe ou indirecte sous forme de taxation municipale.

Un petit nombre d'analyses statistiques ont été réalisées au cours des dernières années sur cette question, surtout dans le contexte américain (les études canadiennes sont peu nombreuses). Ces études diffèrent beaucoup sur le plan méthodologique, sur la période d'observation, sur la qualité des résultats statistiques et sur la nature des propositions qu'elles cherchent à valider.

Bien qu'une analyse complète et rigoureuse de chacune de ces études et une comparaison systématique de leurs résultats dépassent le cadre de ce rapport, nous proposons ici de faire ressortir les faits saillants qui émergent de celles-ci. Nous procédons en formulant la mise en garde qu'il convient de faire dans les circonstances : toute conclusion définitive sur la supériorité, en termes d'efficacité, d'un mode de gestion sur un autre doit attendre une analyse plus approfondie et de nature plus technique.

D'autre part, il existe un certain nombre d'analyses de cas de privatisation qui permettent une comparaison à plusieurs niveaux entre production privée et publique. Cette approche a l'avantage de comparer les deux types de production sur la base de plusieurs aspects, et non seulement sur la base des coûts de production. Par contre, celle-ci ne permet pas d'isoler les effets individuels des différentes variables explicatives sur la décision ou non de privatiser le traitement et la distribution de l'eau.

Nous présentons une synthèse des résultats statistiques à la prochaine section et un compte rendu de l'analyse de plusieurs études de cas à la section suivante.

I. LES ANALYSES STATISTIQUES

Une des approches adoptées dans l'évaluation de l'efficacité relative du secteur privé comparativement au secteur public dans le domaine du traitement de l'eau est basée sur l'estimation de fonctions de coûts de production de l'eau. Le principal avantage de cette approche est qu'elle permet d'isoler l'effet de différentes variables explicatives sur les coûts, y compris une variable binaire pour le type de propriété.

Les résultats pour le traitement de l'eau semblent corroborer la tendance dominante dans plusieurs domaines : une supériorité du secteur privé. Supériorité qui se traduit par des coûts de production plus faibles ou une productivité plus élevée. En effet, qu'il s'agisse des services de cueillette des ordures, d'entretien des immeubles, de transport, de gestion des comptes à payer, des incendies ou de traitement des eaux, la plupart des analystes concluent à un net avantage du secteur privé. H. Kitchen dans *Efficient Delivery of Local Government Services* (op. cit.), et Robert Poole, du Reason Foundation (dans *Privatization: Tactics and Techniques*, The Fraser Institute, M. A. Walker (éd.), The Fraser Institute) révisent l'ensemble de l'évidence empirique, tous secteurs confondus.

En ce qui concerne le traitement de l'eau, la demi-douzaine d'études récentes que nous

avons identifiées pointent dans la direction d'économies de coûts d'opération allant de 15 à 40 pour cent avec, il est vrai, une exception.

Études : Auteurs et année		Efficacité relative privé/public pour le traitement de l'eau
Crain et Zardkoohi	1978	Avantage au secteur privé : circa 40 %
Mann et Mikesell	1976	Avantage au secteur privé : circa 20 %
Morgan	1977	Avantage au secteur privé : circa 15 %
Bruggink	1982	Avantage au secteur public : circa 24 %
Feigenbaum et Teeple	1983	Aucune différence significative
Heilman et Johnson	1989	Avantage au secteur privé : circa 20 %

Une des études le plus souvent citées et des plus rigoureuses a été réalisée par Mark Crain et Asghar Zardkoohi ("A Test of the Property Rights Theory of the Firm: Water Utilities in the United States, *J. of Law and Economics*, 21 (2, oct.) 1978). Les auteurs concluent à une supériorité du secteur privé, en termes d'efficacité, de l'ordre de 40 %.

L'étude de Crain et Zardkoohi est basée sur l'estimation d'une fonction de coûts d'opération du traitement et de distribution de l'eau aux États-Unis. La spécification de la fonction de coût contient une variable binaire indiquant le type de propriété en cause ($D_i = 1$ si privée; $D_i = 0$ si publique). Ils utilisent des données sur 112 opérateurs publics ou privés aux États-Unis pour estimer les paramètres de la fonction de coûts.

Sur la base de leurs estimations, les auteurs rejettent l'hypothèse que les coûts d'opération pour le traitement et la distribution de l'eau sont les mêmes pour l'entreprise privée et pour l'entreprise publique. En fait, l'avantage du secteur privé, en termes de coût unitaire, est de l'ordre de 40 pour cent.

Les auteurs mesurent également les élasticités de la production de l'eau par rapport à l'utilisation des facteurs de production tels le travail et le capital. La mesure de ces élasticités permet de déterminer si les opérateurs privés et publics réagissent différemment à des variations dans le

volume de production. Les résultats obtenus par Crain et Zardkoohi sont les suivants :

Type de propriété	Élasticité de la production par rapport ¹ au :	
	Travail	Capital
Publique	0.885	0.431
Privée	0.973	0.185

Ces données indiquent que la productivité marginale du travail est inférieure pour une entreprise publique alors que la productivité marginale du capital y est supérieure comparativement à une entreprise privée. Ceci revient à dire que pour une augmentation équivalente du niveau de production, une entreprise publique nécessitera une plus grande augmentation du nombre d'unités de travail qu'une entreprise privée. De même, pour une augmentation équivalente du niveau de production, une entreprise publique nécessitera une moins grande augmentation du nombre d'unités de capital qu'une entreprise privée. Ces résultats appuient la thèse que la production publique est plus intensive en capital humain (travail) et moins intensive en capital financier que la production privée.

Afin de pousser un peu plus loin leur analyse, les auteurs examinent la variation dans le niveau de productivité au sein de deux usines de traitement de l'eau qui ont connu un changement de type de propriété au cours de la période 1965-1970 aux États-Unis. Les résultats sont les suivants:

Nom	Type de Propriété	<u>1965</u>		Type de propriété	<u>1970</u>	
		<u>Production Travail</u>	<u>Capital Travail</u>		<u>Production Travail</u>	<u>Capital Travail</u>
Yuma	Privée	139	225	Publique	81	136
Louisville	Publique	75	95	Privée	95	181

¹ L'élasticité de la production par rapport à un facteur de production mesure la variation en pourcentage de la production suite à une variation de 1 pour cent dans l'utilisation d'un facteur de production tel le travail ou le capital.

Comme le rapportent les auteurs, la production par employé de l'entreprise Yuma a chuté de 42 % suite à sa transformation en entreprise publique. Par contre, la productivité du travail a augmenté de 27 % dans le cas de l'entreprise Louisville lors de son passage au secteur privé. De plus, les données confirment le faible ratio capital / travail au sein de l'entreprise publique par rapport à l'entreprise privée.

Mann et Mikesell (1976) et Morgan (1978), qui avaient utilisé une méthodologie similaire, étaient arrivés aux mêmes conclusions : des coûts dans le secteur public supérieurs de 15 à 20 pour cent.

À l'opposé, Bruggink ("Public versus Regulated Private Enterprise in the Municipal Water Industry: A Comparison of Operating Costs", *Quarterly Review of Economics and Business*, 22 (1, Spring), 1982) qui adopte sensiblement la même approche que Crain et Zardkoohi, arrive à un avantage en faveur du secteur public. Tout comme l'étude de Crain et Zardkoohi, les coûts d'opération sont estimés en fonction d'un certain nombre de variables explicatives, incluant une variable binaire pour le type de propriété (privée vs. publique).

Sur la base des estimations, Bruggink conclut que les coûts moyens d'opérations, de maintenance et d'administration diminuent de façon significative avec la production annuelle d'eau et avec le pourcentage d'eau obtenu de source souterraine. D'autre part, ces coûts augmentent de façon significative avec le pourcentage d'eau acheté d'une autre usine de traitement des eaux, le nombre de travailleurs par millions de gallons d'eau traités, le niveau de traitement des eaux et avec le coût unitaire de la main d'œuvre. De plus, les coûts moyens d'opération, de maintenance et d'administration sont de 24 pour cent inférieurs dans le cas de la production publique par rapport à la production privée. Pour l'auteur, ce résultat est cohérent avec deux hypothèses: a) la réglementation associée à la production privée entraîne une augmentation des coûts de production de l'eau; et b) les services publics sont relativement plus efficaces.

Départager ces résultats nécessiterait une comparaison approfondie de la méthodologie économétrique employée par chaque auteur, de la nature des tests effectués, de la fiabilité des

données, du caractère généralisable des conclusions, etc.

Ainsi, selon Feigenbaum et Teeple ("Public versus Private Water Delivery: A Hedonic Cost Approach", *Review of Economics and Statistics*, 65 (4, nov.) 1983), les études ci-dessus souffrent de l'un ou l'autre des problèmes suivants : a) l'utilisation d'une mesure inadéquate de la production; b) une spécification arbitraire de la technologie de production; et c) une omission du prix de certains facteurs dans l'estimation des fonctions de production.

L'objectif poursuivi par les deux auteurs est donc de redéfinir une mesure de la production de l'eau pour ensuite estimer une nouvelle fonction de coûts associée à ce service de distribution de l'eau. Pour les fins de leur analyse, la production de l'eau est redéfinie par un indice qui reflète à la fois le volume d'eau distribué aux consommateurs et un certain nombre d'attributs liés à la distribution de l'eau.² Selon les estimations, le coût du service de l'eau augmente de façon significative avec le niveau de traitement de l'eau, le niveau de densité des consommateurs et la consommation totale d'eau. Par contre, il ne semble exister aucune différence significative entre l'entreprise privée et publique pour ce qui est du coût des services d'eau.

II. LES ANALYSES DE CAS

Afin de pousser un peu plus loin cette analyse, nous pouvons examiner un certain nombre de cas vécus de privatisation de l'eau et comparer les résultats obtenus avec les résultats découlant de la production publique. Même si nous devons être prudents quant à la généralisation des résultats de ces cas, cela pourrait nous permettre d'avoir une meilleure appréciation de l'impact de la privatisation dans le domaine de l'eau et de mieux mettre en perspective les nombreux arguments souvent mis de l'avant afin de promouvoir ou de dénoncer la privatisation. Pour les fins de notre

² Ces attributs sont au nombre de six, soit 1) indice du niveau de traitement des eaux, 2) pourcentage de l'eau distribué et mesuré à l'aide d'un compteur, 3) nombre total de consommateurs munis d'un compteur divisé par la longueur des canaux de distribution, 4) capacité d'entreposage de l'eau divisée par la production quotidienne, 5) consommation moyenne (gallons) pour les consommateurs munis d'un compteur, et 6) pourcentage d'eau acheté auprès de grossistes en eau.

analyse, nous examinerons certaines données disponibles relativement à la France et aux États-Unis.

II.1 LA FRANCE

État de la privatisation de l'eau

Historiquement, les premiers cas de privatisation semblent être apparus en France il y a plus de deux siècles. En effet, la première expérience de privatisation remonte à 1782 alors que les frères Perier obtinrent les droits exclusifs de la distribution de l'eau à Paris pour une période de quinze ans. D'autres villes telles Avignon, Calais, Le Havre et Cannes furent également desservies par un réseau de distribution privé à partir des années 1850. Depuis 1950, un nombre croissant de villes, dont Paris, se sont tournées vers le secteur privé afin de gérer le traitement et la distribution de l'eau. Aujourd'hui, on estime qu'entre 55 et 60 pour cent des communes ont délégué la gestion de l'eau à des entreprises privées spécialisées, ce qui représente entre 70 et 75 pour cent du volume d'eau distribuée en France. Ces pourcentages représentent une augmentation de près de 100 % depuis près de quarante ans.

En France, les municipalités ou communes sont responsables du choix de mode de gestion de l'eau le plus approprié pour leurs citoyens. Elles sont généralement propriétaires des usines de traitement de l'eau, de la canalisation et des réservoirs mais elles ont l'option de gérer directement les services de distribution et d'assainissement de l'eau ou de déléguer ces responsabilités à des entreprises spécialisées.

Présentement, le secteur privé de la gestion de l'eau est dominée par trois grandes compagnies françaises soit la Compagnie Générale des Eaux, la Lyonnaise des Eaux et la SAUR. La délégation de la gestion de l'eau à des entreprises privées se fait selon trois types de contrats : la *concession*, l'*affermage* et la *gérance*.

Parmi les exemples de contrat entre les villes et une entreprises privée, nous pouvons citer les villes de Cannes et de Paris. En 1987, la ville de Cannes a paraphé un contrat de « concession » pour l'approvisionnement en eau d'une population de 135 000 habitants. Le contrat est d'une durée de 20 ans et spécifie que l'entreprise privée doit investir 13 millions \$ U.S. dans la construction de nouveaux équipements au cours des cinq premières années du contrat. De son côté, la ville de Paris a paraphé un contrat « d'affermage » en 1985 pour la gestion de la distribution de son eau. Le contrat fut alloué à deux entreprises, soit une entreprise responsable pour la gestion du côté gauche de la Seine et une autre entreprise responsable de la gestion du côté droit de la Seine. La ville de Paris garda la responsabilité du traitement, de la supervision et de l'entreposage de l'eau alors que sa distribution fut déléguée aux deux entreprises privées qui achètent l'eau en gros auprès de la ville.

Fixation du prix de l'eau

En France, le prix de l'eau est sous la responsabilité des autorités municipales. Le maire représente donc le principal intéressé en cas de litiges avec les consommateurs. Dans le cas ou cette autorité délègue une partie de ses responsabilités à une entreprise privée, ce prix est défini par le contrat entre la commune et l'entreprise privée. Un contrat typique fixe un prix de base et une formule de calcul d'ajustement de ce prix, en fonction d'un certain nombre de critères spécifiés dans le contrat. Le coût de l'eau reflète les dépenses d'exploitation (gestion, fonctionnement, entretien des installations et équipements), l'amortissement des installations et les charges financières liées aux équipements nouveaux et au renouvellement des installations existantes.

La facture d'eau pour le consommateur suit une tarification binôme, c'est-à-dire qu'elle contient deux éléments : une prime fixe pour le service d'entretien de son branchement et de son compteur et une partie variable en fonction de sa consommation personnelle en eau. Or, il ne fait aucun doute que le prix de l'eau varie d'une commune à l'autre. Ces variations s'expliquent par une différence dans a) le service de distribution de l'eau potable qui est fonction de certains facteurs géographiques et physiques, telles la qualité et la proximité de la ressource utilisée et la densité de la population desservie, ainsi que de certains facteurs financiers tels le coût des emprunts et le montant des subventions reçues; b) le service d'assainissement; et c) les taxes et redevances.

Selon les données de 1995, le prix de l'eau en France comprend cinq grandes composantes qui se répartissent dans les proportions moyennes suivantes :

- fourniture d'eau potable (prime pour couvrir les charges fixes du service et la consommation individuelle d'eau), **46 %**;
- assainissement des eaux usées, **33 %**;
- redevances des agences d'eau (redevances de bassin), **14,5 %**;
- taxe sur la valeur ajoutée (TVA), **5,5 %**; et
- Fonds national d'adduction d'eau, **1 %**.

Dans le cas spécifique de Paris, la facture d'eau en 1994 se décomposait de la façon suivante :

- fourniture d'eau potable (prime pour couvrir les charges fixes du service et la consommation individuelle d'eau), **43,5 %**;
- assainissement des eaux usées; **29,5 %**; et
- autres taxes et redevances (pollution, prélèvement, Fonds national d'adduction d'eau, voie navigable et TVA), **27 %**.

L'évolution du prix de l'eau

Une des critiques maintes fois formulées à l'endroit de la formule de privatisation de l'eau a trait à la perte de contrôle des autorités locales sur l'augmentation du prix de l'eau dans le temps. Bien que le contrat entre ces autorités locales et l'entreprise spécialisée contienne des clauses à cet effet, ce dernier est, par définition, de nature incomplète. En conséquence, il est difficile de prévoir avec exactitude l'augmentation du prix dans le temps. Des données récentes indiquent que la facture moyenne des consommateurs français a doublé entre 1985 et 1994 pour atteindre 14 F le mètre cube contre 11 F en 1993 et 7 F en 1985. En moyenne, le prix de l'eau a augmenté d'environ 10 pour cent, en francs courants, chaque année depuis 1991. Les deux principales raisons qui expliquent ces augmentations non-négligeables sont le financement des investissements et l'exigence d'auto-financement.

La première raison est associée aux investissements importants découlant des engagements internationaux souscrits par la France dans le cadre du Plan pour l'Environnement et des directives européennes en matière de qualité des eaux de consommation et de traitement des eaux résiduaires.

La deuxième raison découle de l'application d'une nouvelle instruction budgétaire et comptable applicable aux services affermés et exploités en gestion directe qui impose l'équilibre budgétaire en matière d'eau et d'assainissement. Selon les prévisions, le taux d'augmentation du prix de l'eau devrait diminuer au cours des prochaines années.

Il faut remarquer que le prix de l'eau varie beaucoup de commune à commune. Le Tableau 1 indique que le prix moyen du mètre cube d'eau, en 1995, variait entre 8,66 F à Aix-en-Provence et 17,65 F à Lille-Roubaix-Tourcoing. Dans le cas de Paris, le prix de l'eau est présentement inférieur à la moyenne nationale. Par contre, ce prix a crû de façon importante au cours de la période 1984-1994, période durant laquelle le prix passa de 4,64 F à 11,87 F le mètre cube, pour une augmentation de 156 pour cent en francs courants et de 92 pour cent en francs constants. Selon les données recueillies, on peut décomposer ces augmentations de prix selon les différentes composantes de la facture d'eau. Ainsi, pour cette période, le taux de croissance, en francs courants, pour les prix de base, la redevance pour assainissement, et les « Autres redevances et taxes » étaient de 98, 176 et 314 pour cent respectivement.

Prix de l'eau selon le type de gestion

Un des arguments clés dans le débat sur la privatisation des services publics a trait à la plus grande efficacité du secteur privé dans la production de ces services. Peut-on par conséquent s'attendre à ce que, toute chose étant égale par ailleurs, une gestion privé du traitement et de la distribution de l'eau se traduise par une facture moins élevée pour les consommateurs? Rien n'est moins certain.

Empiriquement, les données sommaires du Tableau 1 ne permettent pas, a priori, de confirmer cette hypothèse. En effet, parmi les 40 villes inscrites à ce tableau, le prix de l'eau semble systématiquement moins élevé lorsque la gestion est sous la responsabilité de la commune plutôt que sous la responsabilité de l'entreprise privée. Selon certains calculs, l'eau privée est en moyenne de 25 à 30 pour cent plus chère que l'eau traitée en régie municipale.

Au plan théorique, cela n'est guère surprenant pour quatre raisons. Premièrement, la liste des villes incluses dans le Tableau 1 ne représente pas nécessairement un échantillon représentatif de la population des villes en France. En effet, il y a au delà de 36 000 communes en France et il serait surprenant que cet échantillon de 40 villes en soit représentatif. Deuxièmement, le Tableau 1 ne fournit aucune indication sur les raisons pouvant expliquer ces variations de prix, non seulement entre les villes mais également entre le type de gestion des installations. Par exemple, si une commune délègue la gestion de son eau à une entreprise privée qui doit alors investir de façon importante dans la réfection des installations existantes, il ne fait aucun doute que le prix de l'eau augmentera afin de refléter la valeur accrue de ces investissements. Dans ces conditions, nous ne pourrions prétendre que la gestion privée est plus coûteuse que la gestion publique sans savoir ce qu'aurait coûté ces mêmes investissements s'ils avaient été entrepris par le secteur public. Troisièmement, les données du Tableau 1 ne contrôlent aucunement pour des variations de facteurs qui affectent directement le prix de l'eau, comme par exemple, la différence de technologie entre usines de traitement, le degré de pollution de l'eau traitée, le degré de qualité de l'eau traitée, les économies d'échelle dans la production, etc. Quatrièmement, il peut exister un biais de sélection dans la délégation de la gestion de l'eau à l'entreprise privée. En effet, il est possible que les cas les plus difficiles et qui requièrent des investissements majeurs, soient confiés à l'entreprise privée. Pour toutes ces raisons, il serait prématuré d'affirmer qu'un type de gestion est plus efficace qu'un autre type de gestion seulement sur la base des variations de prix de l'eau rapportées au Tableau 1.

La qualité de l'eau

Une autre préoccupation soulevée par le mouvement de privatisation de l'eau a trait à la qualité de l'eau traitée par une entreprise privée par rapport à celle traitée par une commune. Bien que nous n'ayons trouvé aucune étude comparant le niveau de qualité de l'eau pour chaque type de gestion, l'information recueillie porte à croire que les deux types de gestion engendreraient le même niveau de qualité de l'eau. En effet, dans le modèle français, les communes ont la responsabilité ultime de surveiller la qualité de l'eau distribuée. Des contrôles sont effectués périodiquement par les autorités responsables. Les distributeurs d'eau auxquels les communes confient la gestion du service exercent également un contrôle systématique de la qualité de l'eau qu'elles distribuent.

Tableau 1
Prix moyen du mètre cube d'eau dans les villes de plus de 10 000 habitants³

<u>Villes</u>	<u>Prix taxes comprises</u>	<u>Type de gestion</u>
Aix-en-Provence	8,66	Communale
Tours	9,31	Communale
Clermond-Ferrand	10,02	Communale
Amiens	10,69	Communale
Angers	10,83	Communale
Nantes	10,89	Communale
Avignon	11,17	Privée
Strasbourg	11,27	Communale
Dijon	11,40	Privée
Versailles	11,45	Privée
Caen	11,86	Privée
Le Havre	11,89	Communale
Limoges	11,91	Communale
Paris	11,92	Mixte
Le Mans	12,19	Communale
Pau	12,26	Communale
Orléans	12,27	Privée
Grenoble	13,07	Privée
Montpellier	13,13	Privée
Besançon	13,18	Communale
Toulouse	13,22	Privée
Rennes	13,24	Privée
Rouen	13,81	Communale
Argenteuil	14,41	Privée
Mulhouse	15,04	Communale
Reims	15,52	Privée
Metz	15,69	Privée
Bordeaux	15,78	Privée
Marseille	15,82	Privée
Nîmes	15,92	Privée
Boulogne	15,96	Privée
Brest	15,97	Privée
Lyon (et comm. urbaine)	16,05	Privée
Nancy	16,46	Communale
Perpignan	16,92	Privée
Toulon	16,99	Privée
Nice	17,27	Privée
Saint-Étienne	17,44	Privée
Dunkerque	17,45	Privée
Lille-Roubaix-Tourcoing	17,65	Privée

³ Source : L'indépendant de l'assainissement, mars 1995.

La qualité de l'eau est contrôlée a) avant le traitement, b) pendant le traitement, c) après le traitement à la sortie de l'usine et d) dans le réseau de distribution. Étant donné l'existence de ces mécanismes de contrôle, il ne semble exister, a priori, aucune raison de croire à l'existence d'une différence significative dans le niveau de qualité de l'eau entre la gestion privée et publique.

II.2 LES ÉTATS-UNIS

État de la privatisation de l'eau

A l'opposé de la France, la vague de privatisation qui touche les services de traitement et de distribution de l'eau aux États-Unis est récente. En effet, la réglementation introduite par le gouvernement américain depuis le début des années 1970 a considérablement modifié le paysage dans la production de l'eau potable. Par l'entremise du "Clean Water Act" de 1972, le gouvernement introduisit une nouvelle politique de financement et de réglementation afin de dépolluer un grand nombre de cours d'eau américains. Ce programme à frais partagés, d'une durée de six ans, entraîna la création d'un fonds spécial de l'ordre de 30 milliards \$ US afin d'encourager la conception et la construction d'usines de traitement des eaux par les municipalités.

Selon le programme, la distribution des coûts de construction entre le gouvernement central et les municipalités était de 75 % – 25 %. Les résultats de ce programme d'investissement se firent sentir rapidement. Le nombre total d'usines de traitement publiques augmenta de 17 pour cent entre 1976 et 1986. Cette augmentation fut surtout concentrée au cours de la période 1976-1980. Or, avec les années, le gouvernement américain commença à réduire ses contributions. En 1981, la part de financement du gouvernement central dans la construction de nouvelles usines de traitement fut réduite à 55 pour cent des coûts éligibles. De plus, en restreignant la liste des coûts éligibles au programme, la part effective du financement gouvernemental passa à 33 pour cent. Le "Water Quality Act" de 1987 reconduisit ce programme de financement jusqu'en 1992 mais prévoit une transition du financement par le gouvernement central vers les gouvernements d'état. Or selon certains estimés, les gouvernements d'états seront à court d'environ 17 milliards \$ des 49 milliards \$

d'investissement requis pour la période 1993-2000 afin de rencontrer les normes gouvernementales en matière de qualité de l'eau⁴.

Ce manque de ressources financières, jumelé à l'accroissement des normes en matière de traitement de l'eau, créèrent une pression accrue sur les autorités municipales afin de trouver de nouvelles sources de financement. Au même moment, nous assistions à une montée des critiques envers la gestion publique de l'eau. À la base de ces critiques, nous retrouvons un argument maintes fois soulevé par les détracteurs de la production de l'eau par le secteur public, c'est-à-dire l'absence de structure incitative qui pourrait mener à une production efficace de l'eau potable. En effet, selon cet argument, la production publique de l'eau est soustraite aux lois du marché et aux incitations qui en découlent. Cela est particulièrement vrai en ce qui a trait à la détermination du prix de l'eau qui, de façon générale, ne reflète pas la rareté relative de la ressource et surtout, les investissements massifs qui seront nécessaires pour assurer la survie du réseau actuel et son renouvellement. Or, comme le prix est généralement inférieur à la valeur de la ressource, nous assistons non seulement à une sur-consommation mais également à un sous-investissement dans l'entretien du réseau existant et dans la construction de nouvelles installations. Dans ces conditions, un nombre croissant d'autorités municipales n'ont eu d'autre choix que de se tourner vers le secteur privé afin d'assurer l'approvisionnement des américains en eau potable⁵.

Ententes de privatisation de l'eau

Bien que les expériences de privatisation du traitement de l'eau soient en pleine croissance aux États-Unis, il existe encore peu d'études approfondies des résultats concrets de chacune de ces expériences. Tout au plus existe-t-il des évaluations sommaires ou encore des évaluations agrégées de ces expériences. Avant d'aborder la question de l'impact de la privatisation de l'eau, nous proposons de résumer succinctement différentes ententes de privatisation survenues aux États-Unis

⁴ Haarmeyer, D., "Privatizing Infrastructure: Options for Municipal Water-Supply Systems", Policy Insight, Reason Foundation, no. 151, octobre 1992.

⁵ Le but de cette section n'est pas d'évaluer les arguments jouant en faveur ou contre la privatisation de l'eau mais plutôt d'exposer les raisons qui sous-tendent son développement accru au cours de la dernière décennie. Nous référons le lecteur au Chapitre 3 pour une discussion plus approfondie de ces aspects.

au cours des années 80.

Auburn (Alabama)

Aux États-Unis, Auburn représente un des premiers cas de privatisation de l'eau. À la fin des années 70, les autorités municipales explorèrent plusieurs options afin de remédier aux différents problèmes liés à la détérioration avancée des deux usines de traitement qui furent construites en 1958. La décision de confier la construction de deux nouvelles usines au secteur privé, en juillet 1983, fut justifiée par plusieurs, dont la capacité restreinte de la ville à financer la construction, des coûts de construction estimés de 25 millions de dollars américains inférieurs et une entrée en fonction des deux usines de 12 mois inférieure par rapport aux autres options examinées. Les deux usines entrèrent en fonction en décembre 1985 et juin 1986 respectivement.

Les autorités prévoyaient que le prix de l'eau serait significativement inférieur sous l'option de privatisation comparativement à l'option de financement public des nouvelles installations. Selon la première option, le prix de l'eau serait de 1,92 \$ par 1000 gallons alors que selon la deuxième option il serait de 3,73 \$ par 1000 gallons. La facture mensuelle moyenne par famille était alors estimée à 11,52 \$ et à 22,38 \$ pour chaque option respectivement.

Dans le cadre de cette entente d'une durée de 25 ans, la ville d'Auburn en Alabama a choisi de déléguer à une entreprise spécialisée la responsabilité entière du service de traitement de l'eau. Cette dernière finança et construisit deux nouvelles usines de traitement, au coût de 25,7 millions \$, qui demeurent sa propriété. La ville est propriétaire des canaux de distribution de l'eau aux usagers mais elle possède l'option d'acheter les nouvelles installations au prix du marché à l'échéance du contrat. Il s'agit par conséquent d'un contrat de type « *BOOT* ».

Les charges pour frais d'opération et de maintenance sont déterminées contractuellement et révisées aux cinq ans sur la base d'un certain nombre de clauses dont le niveau d'inflation. Cette indexation en vertu de l'inflation comprend deux éléments : a) 70 % sur la base des variations de l'indice de prix à la consommation, et b) 30 % en fonction du coût actuel de l'électricité utilisée aux

installations. Le tarif payé à l'entreprise privée est renégociable à tous les cinq ans. Enfin, la ville est responsable du remplacement de toute pièce d'équipement.

Chandler (Arizona)

En réaction à une croissance rapide de sa population, la ville de Chandler décida d'examiner, au début des années 80, un certain nombre d'options en vue de la construction de nouvelles installations pour le traitement de son eau. Face à un problème de financement, les autorités de la ville optèrent pour la construction privée des nouvelles installations. Outre la contrainte de financement, on conclut, à l'époque, à un avantage important du financement privé sur le financement public en ce qui a trait au prix de l'eau. En effet, selon les estimations, la facture mensuelle moyenne pour une famille serait de 8,85 \$ dans le cas du financement privé contre 18.50 \$ dans le cas du financement public. Cette différence de prix reflète principalement la différence de coûts de construction, d'opération et de maintenance des installations.

En octobre 1983, la ville de Chandler approuvait le projet de privatisation. L'usine de traitement vit le jour en moins de 2 ans et coûta 22,9 millions \$. Cette dernière est la propriété de l'entreprise privée mais la ville possède le droit d'exercer son option de rachat de l'usine au prix du marché à tout moment qu'elle jugera opportun. L'entente de service est d'une durée de 25 ans, renouvelable annuellement. La facture d'eau se compose d'un tarif de base pour couvrir les frais de construction et un tarif pour les coût des services d'opération et de maintenance des installations. La ville doit assurer le service de facturation des clients et partage avec l'entreprise privée la responsabilité du traitement des plaintes.

Gilbert (Arizona)

La ville de Gilbert est adjacente à celle de Chandler qui possède déjà une usine de traitement de l'eau opérée par une entreprise privée. Les responsables de la ville se sont donc entendus avec cette dernière dans le but d'ajouter à la capacité de traitement existante afin de satisfaire de nouveaux besoins pour fins de développements résidentiels et commerciaux. Les

investissements nécessaires au raccordement des deux réseaux furent financés par une entreprise spécialisée qui factura ensuite les différents entrepreneurs privés selon leur degré d'utilisation des installations. Une fois ce travail de raccordement accompli, le prix de l'eau est déterminé par la ville en fonction d'un taux de base et d'un taux d'opération. De plus, la ville est responsable du maintien d'un fonds de 1 million \$ afin de prévoir pour des dépenses extraordinaires et des réparations majeures aux installations. Bien que la ville soit propriétaire de ces sommes, elle doit assumer entièrement ces dépenses lorsqu'elles surviennent, ce qui a pour effet d'inciter la municipalité à bien superviser l'utilisation des installations. Le contrat de service entre la ville et l'entreprise privée est un contrat annuel et renouvelable annuellement.

Gilder Creek (Caroline du Sud)

Afin de satisfaire aux exigences de l'état de la Caroline du Sud en matière d'eau potable, la Western Carolina Regional Sewer Authority (WCRSA), responsable de la supervision de plusieurs usines de traitement dans la région, s'est vue dans l'obligation de mandater la construction d'une nouvelle usine de traitement de l'eau pour le compte de la ville de Gilder Creek. Pour ce faire, les autorités locales firent appel à l'entreprise privée pour mener à bien la conception, la construction et le fonctionnement de l'usine. Cette décision fut essentiellement basée sur deux facteurs : a) des économies importantes résultant du financement privé des installations, et b) des économies en temps lors de la construction. L'entente entre la ville et la firme spécialisée fut signée en décembre 1985, la construction débuta en juin 1986 et fut complétée en décembre 1987. Le coût de l'usine s'éleva à 19,4 millions \$. En moyenne, on estimait que la privatisation de l'eau entraînerait des économies annuelles totales pour les consommateurs de l'ordre de 321 000 \$ pendant la durée de l'entente, soit 20 ans.

Le contrat original entre la ville et l'entreprise privée est pour une durée de 20 ans et renouvelable. La ville a l'option de racheter les installations après une période minimale de cinq ans et ensuite à un intervalle de cinq ans. Elle est également responsable de la facturation des abonnés. L'entreprise privée doit garantir la qualité de l'eau aux résidents desservis par l'usine de traitement et elle est entièrement responsable de tout dépassement de coûts durant la phase de construction.

Comme le tarif pour l'eau prévoit une partie fixe pour couvrir les coûts de construction, l'entreprise doit assumer tous les risques inhérents au dépassement des coûts de construction. Par contre, les autorités municipales sont responsables de tous les coûts qui pourraient découler de réparations majeures et de remplacement de certaines parties des installations.

Le tarif pour l'eau est déterminé sur la base de trois éléments. Premièrement, une partie fixe qui reflète les coûts de construction de l'usine. Deuxièmement, une partie pour couvrir les frais d'opération et de maintenance qui varient en fonction de la quantité d'eau traitée et du niveau des prix. Or, comme cette partie a été déterminée sur la base des coûts d'opération et de maintenance prévus lors de la signature du contrat, la firme spécialisée a tout intérêt à produire au moindre coût possible. Enfin, une troisième partie pour couvrir les réparations majeures et le remplacement de certaines parties des installations.

Mt. Vernon (Illinois)

L'usine existante de traitement de l'eau de la ville de Mt. Vernon fut construite en 1970. Bien que des rénovations importantes furent apportées en 1977, de nouveaux problèmes commencèrent à apparaître quelques années plus tard. Face à ces problèmes de fonctionnement, la ville confia à l'entreprise privée la responsabilité de remettre à neuf une partie des installations ainsi que les activités d'opération et de maintenance sur la base d'une entente pour une durée de 20 ans. Le contrat fut accordé en juin 1987 et les rénovations furent achevées en moins de 16 mois. Le coût des rénovations s'éleva à 6,025 millions \$.

Bien que la firme spécialisée assume l'entière responsabilité des rénovations, la municipalité demeure propriétaire de l'usine rénovée. En retour, la firme spécialisée est rémunérée sur la base d'un taux qui comprend trois grands postes. Premièrement, un taux fixe pour couvrir les coûts de rénovation des installations. Deuxièmement, un taux variable déterminé en fonction de la qualité de l'eau traitée et du niveau d'inflation. Troisièmement, un taux pour couvrir des postes de coûts non-prévus précédemment. Un aspect intéressant du contrat entre la ville et l'entreprise spécialisée est le fait que la ville a droit à un remboursement pour frais d'opération et de maintenance de la part de la

firme si ces coûts sont en deçà d'un certain montant spécifié au contrat. Or le danger d'une clause comme celle-ci est qu'elle enlève une partie des incitations de l'entreprise à minimiser les coûts et elle peut entraîner des frais de supervision à la ville pour s'assurer que les opérations sont menées aux moindres coûts.

Downington (Pennsylvanie)

Au début des années 70, la ville de Downington construisit, grâce au soutien financier du gouvernement fédéral américain, une usine de traitement des eaux. Au début des années 80, la ville se joignit à quatre autres communautés environnantes afin d'examiner la possibilité de joindre leurs efforts afin d'ajouter à la capacité actuelle de l'usine en vue d'accommoder la demande croissante en eau. Le contrat entre la Downing Area Regional Authority (DARA), qui représente les cinq villes, et l'entreprise privé pour l'expansion de l'usine et son opération fut signé en décembre 1985 et la construction prit fin au mois de mars 1988, bien que l'usine ait été opérationnelle à partir d'octobre 1987. Le coût de construction s'éleva à 10,4 millions \$ et le contrat d'opération est d'une durée de 25 ans, renouvelable pour 10 ans et ensuite 5 ans. Selon le contrat, l'usine existante demeure la propriété du DARA alors que l'expansion est la propriété de l'entreprise privée. La DARA possède un droit de rachat des installations après 25, 35 ou 40 ans.

Selon les données, ces travaux entraînèrent une augmentation du tarif de l'eau de 2 \$ par 1000 gallons en 1984 à 3,10 \$ en 1986 pour finalement atteindre 3,45 \$ en 1988. La facturation des abonnés relève de chaque municipalité.

Culpeper (Virginie)

Dans le cas de la ville de Culpeper, le mandat de la construction d'une usine de traitement et de la distribution domestique pour les besoins en eau potable d'un parc industriel fut confié à l'entreprise privée sur une base contractuelle. Bien que les autorités départementales participèrent au financement de la construction de l'usine, l'entreprise spécialisée est responsable à la fois de la gestion et de l'opération des installations, ce qui crée un incitatif à produire au moindre coût

possible. L'usine est établie sur un terrain appartenant à la municipalité de Culpeper et sa gestion a été confiée à l'entreprise privée sur la base d'une entente d'une durée de 99 ans, période suivant laquelle la ville prend possession des installations sans compensation. L'entente prévoit également une option de rachat de l'usine après une période de 20 ans à un prix reflétant sa valeur au marché. Le tarif pour l'eau potable est déterminé par la firme spécialisée, également responsable de la facturation des clients, mais il ne doit pas dépasser par un facteur de plus de 1,5 le taux facturé par la ville de Culpeper à ses autres clients domestiques.

Pine Bluff (Arkansas)

Dans le cas de la ville de Pine Bluff, l'entente entre l'entreprise privée et la ville porte uniquement sur le pompage de l'eau des installations de collecte d'eau de la ville vers l'usine de traitement. Ce service se fait sur la base d'un contrat de 20 ans, renouvelable, et prévoit un tarif fixe minimum, défini en termes nominaux, afin de couvrir les coûts de construction des installations de pompage et un tarif variable en fonction du volume d'eau pompé, ajustable sur la base du niveau des prix. La ville n'est en aucun cas responsable des dépenses extraordinaires encourues par l'entreprise spécialisée dans le cadre de ses activités qui ne peut facturer ces dépenses aux consommateurs, ce qui a pour effet que l'entreprise privée doit supporter tout le risque.

Analyse comparative: Production privée vs. publique

Pour en savoir plus long sur les vrais avantages de la privatisation, nous devons être en mesure de comparer deux usines similaires afin d'amenuiser le plus possible les facteurs pouvant mener à des performances différentes. Pour ce faire, nous allons premièrement comparer les données pour deux usines de traitement, soit celle de la ville d'Allen (production privée) et celle de la ville de Blake (production publique), situé dans un état voisin. Ces deux usines furent construites à peu près à la même époque et par le même entrepreneur⁶. Le Tableau 2 offre un comparaison des

⁶ Ces données proviennent d'une étude de J. Heilman et G. Johnson : "System and Process in Capital-Intensive Privatization: A Comparative Case Study of Municipal Wastewater Treatment Works", *Policy Studies Review*, 8 (3, Spring), 1989.

caractéristiques de chaque usine :

Tableau 2

	<u>Allen</u>	<u>Blake</u>
Capacité (gallons / jour)	5,4 millions	8,2 millions
Type de traitement	résidentiel	résidentiel & industriel
Début de la planification	août 1984	avril 1975
Début de la construction	novembre 1984	avril 1984
Début de la production	décembre 1985	juillet 1986
Fin de la construction	juin 1986	octobre 1986
Coût de construction	9,25 millions \$	15,5 millions \$
Coût par gallon	1,71 \$	2,15 \$

Comme nous pouvons le constater à la lecture du Tableau 2, la différence la plus importante entre la construction d'une usine de type « privé » plutôt que de type « public » réside sans contredit le temps de planification et le temps de construction. En effet, il s'est écoulé exactement neuf ans avant que la construction de l'usine publique puisse commencer alors que cette période fut de 3 mois pour l'usine privée. Cette dernière entra également en opération 13 mois après le début de la construction alors que cette période est de 27 mois dans le cas de l'usine publique. Étant donné la différence de capacité des deux usines, les coûts de construction sont plus difficilement comparables. Par contre, nous pouvons constater que le coût par gallon d'eau traité est quelque peu inférieur dans le cas de la production privée par rapport à la production publique⁷. Nous devons toutefois noter que ces coûts ne tiennent pas compte du différentiel des coûts d'opération et de maintenance qui peut exister entre les deux types de production.

Dans ce même article, Heilman et Johnson procèdent à une comparaison de deux échantillons d'usine de traitement privée et publique. Les résultats sont les suivants :

⁷ Le coût par gallon est égal à la somme des coûts de conception et de construction divisée par la capacité de traitement de l'usine.

Tableau 3

	<u>production privée</u>	<u>production publique</u>
Nombre d'usines	7	7
Durée moyenne de la période de conception et de construction	22,7	59,7
Durée moyenne de la période de construction	15,9	27,3
Coût par gallon		
Écart	1,0 \$ – 4,2 \$	1,2 \$ – 4,0 \$
Médiane	2,0 \$	3,6 \$
Moyenne	2,24 \$	2,6 \$

Les données du Tableau 3 confirment en partie les résultats de l'analyse comparative des usines d'Allen et de Blake. Par contre, les données sur le coût par gallon suggèrent que la conception et la construction d'une usine privée peut être plus coûteuse que celle d'une usine publique. De plus, la différence dans le coût moyen par gallon n'est pas statistiquement significative, ce qui ne peut nous permettre de conclure à un avantage comparatif pour un type de construction par rapport à un autre.

Ces données suggèrent que la production publique conduit à un prix de l'eau inférieur pour les consommateurs comparativement à la production privée. Or, comme le font remarquer les auteurs, ces données peuvent cacher un grand nombre de facteurs qui sont à l'origine de cette différence de prix à l'avantage de la production publique. Parmi ces facteurs, on peut nommer les exemptions fiscales dont jouissent les entreprises publiques et un grand nombre d'éléments de coûts qui ne sont pas récupérés via le prix de l'eau mais via la taxation municipale. De plus, le prix facturé par les autorités municipales reflète rarement la valeur des investissements futurs pour le remplacement ou la réparation des installations alors que ces éléments seraient pris en compte par une tarification privée.

En somme, et bien que certains résultats soient contradictoires, il nous apparaît plausible d'affirmer que l'évidence empirique favorise l'hypothèse d'une supériorité de la production privée sur la production publique.

CONCLUSION

L'éclairage que jette ce rapport sur la question de la gestion déléguée et de l'impartition du traitement de l'eau, bien qu'incomplet, fait ressortir un certain nombre de conclusions :

- une municipalité ne peut considérer le traitement de l'eau comme une activité « banale » qu'elle peut ou non impartir : des considérations d'efficacité, mais aussi d'imputabilité et d'équité doivent entrer en jeu dans la décision d'impartition;
- la gestion déléguée implique que le choix d'un arrangement contractuel donné soit effectué. Les formes de contrats sont nombreuses et doivent obéir aux conditions locales et aux objectifs de la municipalité;
- le design d'un mode de régulation dépasse le choix d'une règle d'approbation des tarifs – bien que cette règle soit elle-même un élément important du mode de régulation. En effet, la viabilité à long terme de la gestion déléguée dépend de la capacité de la municipalité et du ou des opérateurs à s'adapter aux conditions changeantes de l'environnement, à adopter les innovations, et à transformer les progrès réalisés en gains de bien-être pour la population;
- des gains d'efficacité importants peuvent être réalisés en déléguant à un opérateur une partie ou tout le traitement de l'eau. Mais la transformation de ces gains d'efficacité en gains de bien-être pour la population implique qu'un mode de régulation de la relation contractuelle soit conçu qui correspond aux spécificités de la situation particulière de la municipalité;
- plus spécifiquement, les études empiriques que nous avons consultées indiquent que

des économies substantielles peuvent être réalisées au plan des coûts d'opération en privatisant la gestion de l'eau. Des réductions de coûts de l'ordre de 20 à 40 pour cent sont possibles;

- à l'opposé, les comparaisons de prix de l'eau selon le type de propriété apparaissent très risquées. En effet, à moins de contrôler pour les caractéristiques des réseaux et des clientèles, de même que pour les coûts réels propres aux différentes villes, toute comparaison de prix revient à « comparer des pommes et des bananes »;
- le marché du « traitement de l'eau » est un marché très particulier, dominé par de grands groupes : le choix de l'opérateur et du mode de régulation de la transaction doivent protéger à la fois l'opérateur et la municipalité contre les risques d'opportunisme et de prise en otage. Cependant, le design de contrats incitatifs d'une part et le rôle des réputations des opérateurs d'autre part sont de puissants instruments de contrôle de l'opportunisme de ces derniers;
- enfin, le succès de toute opération de gestion déléguée dépendra également de manière critique de la gestion de la transition.