

LA GESTION DÉLÉGUÉE DE L'EAU : LES OPTIONS

Marcel Boyer, Université de Montréal et CIRANO
Michel Patry, École des HEC et CIRANO
Pierre J. Tremblay, CIRANO

LA GESTION DÉLÉGUÉE DE L'EAU

I. Les enjeux

II. Les options

III. Gouvernance et rôle des différents intervenants



CIRANO
Centre interuniversitaire de recherche
en analyse des organisations

Montréal
Juillet 2001

I - INTRODUCTION

La dégradation relative, bien documentée et communément admise, de l'état de plusieurs de nos infrastructures de services d'eau mine la position concurrentielle du Québec dans le nouvel environnement économique. La gestion efficace des infrastructures est une question préoccupante pour les autorités publiques. Les énormes besoins associés au développement de la nouvelle économie se conjuguent à ceux du renouvellement et de la consolidation des infrastructures existantes, et forcent les gouvernements à revoir leur mode de développement et de gestion des infrastructures.

Comme les infrastructures sont des biens publics, les décideurs en concluent souvent que leur gestion devrait être confiée à des corps publics. Or, la gouvernance de ces infrastructures peut faire intervenir les pouvoirs publics à divers niveaux. Il importe par conséquent d'évaluer divers types de gouvernance des infrastructures et, au besoin, de concevoir de nouveaux modèles qui, tout en respectant la spécificité du contexte québécois, permettront d'augmenter significativement l'efficacité et l'imputabilité des décisions et donc la valorisation des infrastructures de services d'eau.

Devant l'ampleur des efforts et des énergies qui devront être consentis pour le développement et le renouvellement des infrastructures, la recherche de solutions innovatrices nous apparaît essentielle et urgente. Plusieurs gouvernements ont d'ailleurs entrepris un tel exercice et ont expérimenté diverses formes de gestion publique, de gestion déléguée et de réglementation incitative. Le Québec doit, lui aussi, revoir ses modes de gestion des infrastructures des services d'eau, ses options, et tirer partie des leçons et expériences réalisées ailleurs au Canada, aux États-Unis, en Amérique latine et en Europe. C'est dans ce cadre que s'inscrit le présent document appelé *Les options*.

Nous partons du constat que les institutions diffèrent considérablement dans leur capacité à coordonner les décisions des agents privés et publics ainsi qu'à motiver ceux-ci. Le document *Les enjeux* (Boyer, Patry, Tremblay, 1999) a dressé un cadre conceptuel d'analyse des mécanismes et des outils de gestion (reproduit à la Figure 1), lequel permet d'éclairer les décideurs publics, les usagers et les entreprises privées dans leurs choix d'options pour répondre le mieux possible aux objectifs de la société. Ce cadre met en jeu plusieurs éléments essentiels à l'analyse des options. Premièrement, il décrit la relation entre un principal et son agent, comme par exemple:

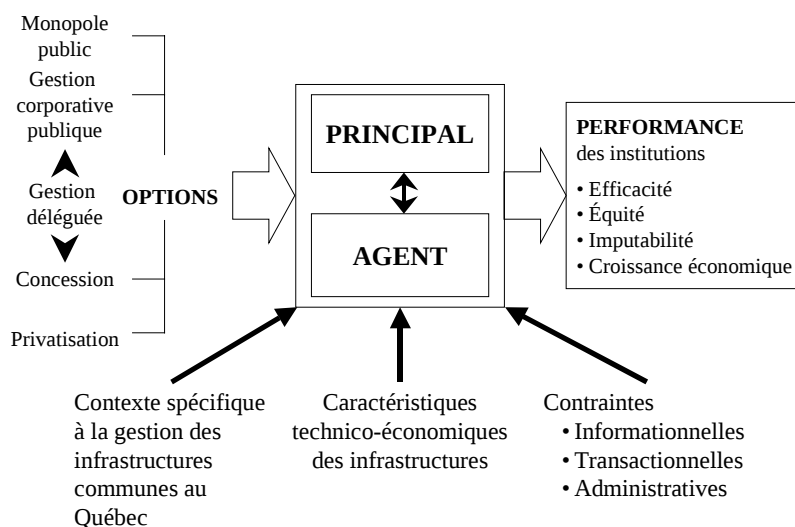
- Une collectivité (principal) confie à ses représentants élus (agent) la responsabilité de fournir des services d'eau.
- Ces élus (principal) peuvent alternativement déléguer à des organismes péri-publics ou encore à des entreprises privées, en partie ou en totalité, la gestion d'un ou plusieurs services d'eau comme l'opération d'une usine de filtration, ou encore de façon beaucoup plus large, l'ensemble de la collecte des eaux usées, son traitement, et la gestion des boues, etc.

Deuxièmement, il définit plusieurs critères de performance des organisations: efficacité, imputabilité, équité et croissance économique. Cependant, ces quatre critères de performance (permettant l'évaluation de l'atteinte des objectifs de la société) ne sont pas toujours compatibles entre eux - l'eau est tout à la fois un bien économique et un bien social.

La théorie économique des organisations montre que la société n'arrivera pas en général à implanter parfaitement la solution qui maximise le bien-être collectif. D'abord, les objectifs fondamentaux ne sont pas parfaitement compatibles : les gains sur un tableau sont souvent compensés par des reculs sur d'autres tableaux. C'est la responsabilité première des élus que de procéder aux arbitrages entre ces objectifs et de dégager un consensus. Ensuite, l'existence d'asymétries d'information et de coûts d'information rend impossible l'implantation parfaite de toute stratégie sociale. (Boyer, Patry, Tremblay, 1999, p. 3)

Finalement, il identifie trois ensembles de facteurs qui devraient influencer sur le design d'un arrangement institutionnel donné : le contexte spécifique à la gestion de l'infrastructure au Québec, les caractéristiques technico-économiques de l'infrastructure et les contraintes informationnelles, transactionnelles et administratives propres à la gouvernance de cette infrastructure.

Figure 1: Le design des institutions pour la gestion de l'eau



Source: Adapté de Boyer, Patry, Tremblay, 1999

Au cours de la dernière décennie, le nombre de restructurations et de privatisations s'est considérablement accru pour les services d'infrastructures tels les télécommunications, l'électricité, le gaz, l'eau, etc. Ainsi, dans un grand nombre de pays, l'État entrepreneur cède la place à l'État régulateur. Cependant, cette transition est très délicate pour des services essentiels comme les services d'eau.

La plupart des récentes études (ILO, 1998, 1999; ECLAC, 1997) s'entendent pour dire qu'il est malheureusement impossible à ce stade d'évaluer à quel point les expériences ont été des succès ou des échecs. Les travaux empiriques, bien que très peu nombreux, ayant analysé les différences

de performance entre des entreprises privées et publiques pour des services d'eau n'arrivent pas à des conclusions unanimes. Ces analyses sont fortement influencées par des idiosyncrasies, la grande complexité technique des services d'eau et une régulation parfois différente entre les deux secteurs. (voir : Byrnes, Grosskopf and Hayes, 1986, Feigenbaum et Teeple, 1983, Lambert, Dichev et Raffiee, 1993; Heilman *et al*, 1991). Ainsi, comme le mentionnait le Bureau International du Travail lors d'une récente session de travail sur le sujet (avril 1999), il est extrêmement difficile d'analyser ce phénomène dû i) à la grande variété des contextes économiques, politiques et sociaux; ii) à des approches de restructuration qui diffèrent et iii) à de constantes nouveautés.

Cependant, les données actuelles montrent que le phénomène de restructuration est irréversible et qu'il aura des impacts importants sur le bien-être de nos sociétés. Il est propulsé par deux éléments conjoints auxquels fait face notre société: les contraintes budgétaires et la compétitivité globale.

Ainsi les citoyens, contribuables, travailleurs et décideurs publics font face à des choix éminents d'options. La tâche des administrations publiques, dans le domaine des infrastructures, est avant tout de procéder aux arbitrages entre les différents objectifs socio-économiques, de définir les paramètres de l'offre d'infrastructure désirée et de concevoir un mode de production et de gestion de ces infrastructures.

L'analyse d'expériences variées permet de dégager des leçons sur la conception de modes efficaces de délégation. Le présent rapport porte sur l'analyse fine de onze modèles de contrats concrets et complexes de délégation des responsabilités par des autorités publiques municipales à des agents publics ou privés.

Le rapport est divisé en cinq parties. Suite à la présente introduction, la prochaine section décrit d'une part divers modes de gestion ou options, dont la gestion déléguée. Cette partie reprend partiellement des éléments qui ont été présentés dans le rapport *Les enjeux*. D'autre part, cette section examine des méthodes permettant de contrôler la relation entre le principal et l'agent, plus particulièrement, la régulation par contrat. La troisième section présente le cadre méthodologique qui nous a permis d'analyser des options de gestion déléguée de l'eau. La quatrième section présente les résultats de l'examen en profondeur de onze cas de gestion déléguée. Finalement, la dernière section dégage des leçons sur les forces et faiblesses des différents modèles ainsi que sur les problèmes posés par la transition.

II - LE CHOIX D'UNE OPTION ET/OU D'UN ARRANGEMENT INSTITUTIONNEL

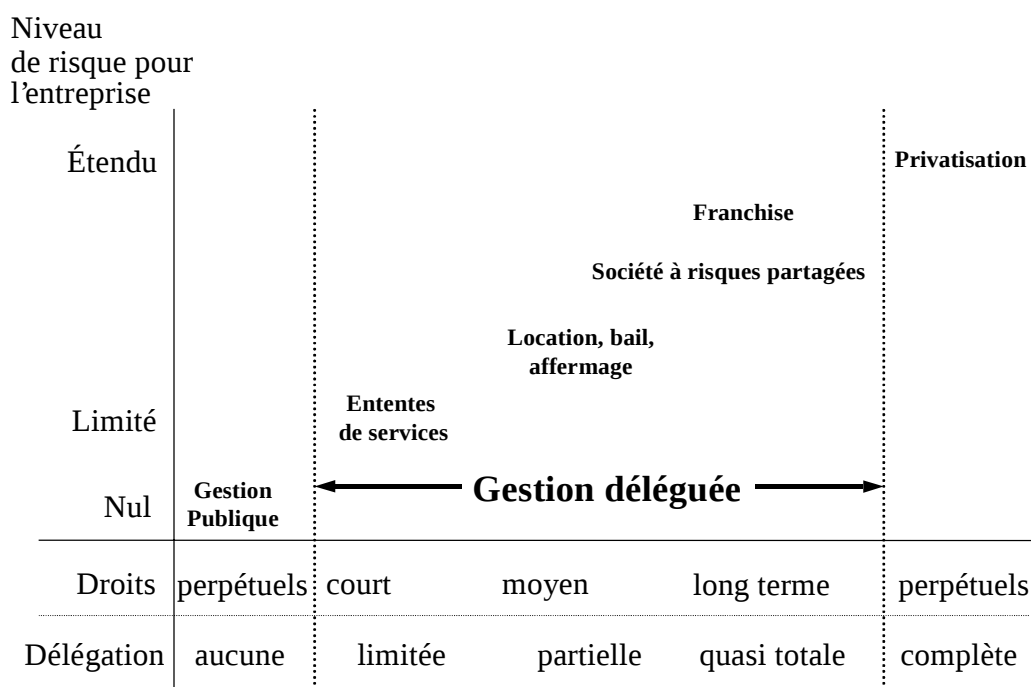
Cette section est divisée en deux parties. Premièrement, nous présentons de manière synoptique un ensemble de solutions institutionnelles au problème que pose la gestion de l'eau. Nous décrivons brièvement diverses options « types » selon trois grands modes: la gestion publique, la gestion déléguée et la gestion privée. Dans la seconde section, nous examinerons des mécanismes de gouvernance, plus particulièrement le "contrat", permettant de contrôler la relation entre le principal et son agent tout en maximisant le bien-être de la société.

ANALYSE SYNOPTIQUE DES OPTIONS¹

Nous présentons ici de manière synoptique un ensemble de solutions institutionnelles au problème que pose la gestion de l'eau. Il ne s'agit pas d'un inventaire complètement exhaustif et il faut garder à l'esprit que chaque situation correspond véritablement à un cas d'espèce. À l'intérieur d'un même pays, d'une même province ou même d'une même ville, plusieurs options peuvent coexister. Il y a beaucoup de zones grises entre ces options et la réalité est que les villes utilisent un mélange de ces options et/ou transitent d'une option à l'autre. L'analyse de telles options nécessite une analyse fine et détaillée de contrats réels au cas par cas. Si le Québec adoptait la voie de la gestion déléguée, il devrait adapter les modèles existants et ainsi innover au plan institutionnel.

Afin d'avoir une vue globale des différentes solutions répertoriées dans la littérature spécialisée, la Figure 2 positionne chacune des options selon la nature des droits et l'étendue de la délégation conférées à l'entreprise privée d'une part (horizontalement) et le degré d'engagement et de risque assumé par l'entreprise (verticalement) d'autre part.

Figure 2 — Les options institutionnelles pour la gestion de l'eau



Source : modifié de Lorrain, 1995

¹ Cette section est tirée presque intégralement du rapport *Les enjeux*.

Tableau 1: La gestion de l'eau, les options

Activité	Public			Niveau de participation du secteur privé								Privatisation complète
				Gestion déléguée								
	Service public	Gestion Commerciale	Corporation	Ententes de services		Location, bail, affermage			Franchise		Société à Risques partagés	
				Sous-traitance	Gérance	Affermage	BOT	Clé en main	Concession	BOOT		
Législation	G	G	G	G	G	G	G	G	G	G	G	G
Réglementation	G	G	G	G	G	G	G	G	G	G	G	G
Niveau de tarification	G	G	G	G	G	G	G	G	G	G	GP	GP
Propriété												
(a) actifs existants	G	G	G	G	G	G	G	G	G	P	GP	P
(b) remplacement	G	G	G	G	G	G	G	G	P	P	GP	P
(c) nouveaux actifs	G	G	G	G	G	G	G	G	?	P	GP	P
Finance												
(a) expansion	G	G	G	G	G	G	G	G	?	P	GP	P
(b) utilisation de fonds	G	G	G	G	G	GP	G	G	GP	GP	GP	P
(c) fonds de roulement	G	G	G	G	G	P	P	P	P	P	GP	P
Système												
(a) Planification/design	G	G	G	G	G	GP	GP	G	P	P	GP	P
(b) construction	G	G	G	G	G	G	P	P	P	P	GP	P
(c) réhabilitation (actifs à long terme)	G	G	G	G	G	G	G	G	P	P	GP	P
(d) maintenance (actifs à court terme)	G	G	G	G	G	P	P	-	P	P	GP	P
(e) opération	G	G	G	?	P	P	P	?	P	P	GP	P
(f) collection des revenus	G	G	G	G	P	P	?	?	P	P	GP	P
Risque												
(a) Financier	G	G	G	G	G	G	G	G	GP	GP	GP	P
(b) Commercial, Construction/opération	G	G	G	G	G	P	P	P	P	P	GP	P
(c) légal (majeur)	G	G	G	?	P	P	P	P	P	P	GP	P
(d) efficacité	G	G	G	P	P	P	P	P	P	P	GP	P
Autonomie financière	Non	Partielle	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui/non	Oui
Autonomie gestionnelle	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui/non	Oui
Durée du contrat	-	-	-	2.5	5	7/20	7/20	-	20/30	20/30	-	20/30
Exemples récents	Montréal	Allemagne <i>Eigenbetrieb</i>	Allemagne <i>Eigenaesellschaft</i>	Indianapolis	Mexico Puerto Rico	Gdansk Guinée		Dilian, China	Buenos Aires	Sydney Australie	Cartagena, Columbia	Angleterre Pays de Galles

Définitions : G = Gouvernement / non privé, P = Privé, GP = Public / Privé, ? = Privé ou Public.

Source: adapté de ESCAP, 1997; Kessides, 1993; Lee et Jouravlev. 1997, Haarmeyer et Mody, 1997.

Bien que le niveau d'implication du secteur privé s'accroisse le long de la diagonale de la Figure 2, il ne faut jamais perdre de vue que l'État ne peut se désengager totalement. En fait, la nécessité du développement de mécanismes réglementaires croît avec le degré d'implication du secteur privé. Ceci apparaît très clairement au Tableau 2, qui décrit douze options différentes selon des critères législatifs, réglementaires, opérationnels et financiers. La plage à laquelle correspond la "gestion déléguée" est vaste et s'étend de la sous-traitance à la création de sociétés à risques partagés.

Au premier coup d'œil, on observe une ligne ascendante démarquant la responsabilité croissante du secteur privé dans les diverses fonctions. Seuls la législation, la réglementation et le contrôle de la tarification demeurent la responsabilité du secteur public, peu importe l'option considérée. On peut affirmer que ces fonctions sont essentiellement de nature gouvernementale. Cependant, dans le cas des options « société à risques partagés » et « société entièrement privée », la tarification est négociée entre les parties.

Nous allons d'abord présenter les formes de gestion publique de l'eau et, dans un deuxième temps, nous analyserons les options caractérisées par une certaine délégation au secteur privé.

Gestion publique

Il existe trois approches de gestion publique : soit, la gestion directe (ministère) par le gouvernement, la gestion dite commerciale (centre de coûts) et la gestion par corporation publique. Ces deux dernières formes de gestion publique ont été mises en application dans le but d'atteindre un plus haut niveau d'efficacité et d'imputabilité. Ce sont en fait des agences publiques ayant une plus grande indépendance. Cependant, comme société d'État, il peut exister des contraintes d'autonomie para-gouvernementale comme, par exemple, des règles liées à la main-d'œuvre du secteur public et aux achats gouvernementaux. Souvent, les sociétés d'État sont soumises aux mêmes pressions politiques que les administrations gouvernementales comme, par exemple, l'interdiction de déconnecter un mauvais payeur ou encore la négociation de contrat de travail avec la main-d'œuvre du secteur public.

➤ *Service public (Gouvernement à 100%)*

Dans bien des pays, la responsabilité complète des services d'eau réside dans les mains de services gouvernementaux. Ainsi, les politiques et la planification se font par des fonctionnaires du gouvernement. La qualité des services est auto-régulée, l'opération publique se fait suivant les standards établis par ce même gouvernement. La structure et les niveaux de tarification sont établis par le gouvernement. Les revenus sont collectés dans les coffres généraux du gouvernement. Les services d'opération ont des budgets annuels qui peuvent être ou non en relation avec les revenus. Le plus souvent, les services sont hautement subventionnés pour rencontrer des objectifs sociaux. Les services peuvent être déficients dû à un manque de fonds mais cela est considéré comme un problème interne au gouvernement. Toute la main-d'œuvre fait partie du secteur public.

➤ *Gestion commerciale publique*

Dans la forme commerciale, les agences ont un budget séparé, une autonomie financière basée sur les revenus de la tarification et une gestion des opérations autonome tout comme une entreprise privée. En fait, les services d'eau sont transformés en centre de coût. Tout comme dans la forme totalement gouvernementale, les employés sont du secteur public, la tarification est approuvée par le gouvernement.

La comptabilité par centre de coût (état financier, bilan financier) offre un nouvel outil de gestion plus efficace. Le manque caractéristique d'orientation des fonctionnaires face à la gestion des actifs peut aider à expliquer pourquoi le problème de la maintenance des systèmes d'infrastructure est si répandu. Des mesures comptables d'efficacité peuvent permettre à ces agences de se comparer à d'autres par le biais du benchmarking.

➤ *Gestion corporative publique (Société d'état)*

La gestion corporative prend généralement la forme de la constitution d'une société privée à but non lucratif formellement indépendante des gouvernements. L'entreprise est alors régie par un conseil d'administration où sont représentés les gouvernements et les usagers.

L'ALLEMAGNE ET LES STADTWERKE

En Allemagne, les services d'infrastructures sont presque tous publics. Cependant, ces services opèrent sur une base commerciale. Ils utilisent un système comptable indépendant et produisent des états financiers. Des taxes corporatives sont applicables sur les revenus et les pertes peuvent être déduites. L'opération se fait principalement sur la forme d'*Eigenbetrieb* qui sont étroitement liés à l'administration municipale. De façon alternative les *Eigengesellschaft* sont des corporations dont toutes les actions appartiennent aux municipalités. Ces compagnies publiques ont de spécial qu'elles offrent des services multiples. Dans les grandes villes, elles offrent les services de gaz, de voirie, d'eau et d'électricité. La ville de Düsseldorf a calculé qu'elle épargnait 25% de ses coûts d'investissement en installant les services de gaz et d'eau ensemble. De plus, cette synergie de services permet une meilleure coordination et planification et réduit les déséconomies d'échelle dans les plus petites municipalités.

Source: OCDE (1991), p. 40

Les banques à travers le monde ont une longue expérience dans le soutien des efforts gouvernementaux à la corporatisation des entreprises publiques, de même qu'à d'autres réformes, mettant en place des pressions de type marché : couper l'accès aux subsides et liquider les entreprises qui ne démontrent pas de rentabilité dans de telles conditions. Dans de nombreux cas, ces réformes d'entreprises publiques ont eu un succès mitigé et des gains éphémères. Comme nous l'avons indiqué, le problème d'une position gouvernementale dominante quant à la propriété et au contrôle de ces entreprises est celui de l'ingérence politique.

Gestion déléguée

Il existe plusieurs modes de participation du secteur privé à la gestion de l'eau. On peut les diviser en cinq grandes familles : (a) les ententes de services, (b) l'affermage ou la location-bail,

(c) la franchise et (d) la société à risques partagés. La définition la plus répandue de la "gestion déléguée" exclut la "privatisation", c'est-à-dire l'option où les actifs publics sont vendus ou transférés entièrement au privé.

➤ *Les ententes de services*

Une entreprise publique peut avoir une entente contractuelle avec une entreprise privée pour la fourniture d'un service ou d'un travail sur une phase spécifique de l'opération d'un réseau et ce pour un temps déterminé. On retrouve généralement deux types d'ententes de services, soit la sous-traitance et la gérance.

La sous-traitance est le transfert à une entreprise privée, par le moyen d'un contrat d'une durée limitée (généralement de 1 à 3 ans), de la responsabilité pour des services spécifiques ou des éléments d'opération et de maintenance de l'infrastructure. Les contrats de services sont habituellement limités en portée et couvrent des activités spécifiques, tels qu'exemplifiées dans le Tableau 2.

Tableau 2: Quelques activités proposées pour des contrats de services.

Champ d'activité	Activité	Contrat
Technique	Opération	Opération et maintenance des systèmes
	Expansion	Élaboration de projets; Exécution de travaux; Gestion de projets
Administratif/ financier	Services généraux	Nettoyage; Sécurité; Transports; Réparation d'équipement
	Ressources humaines	Sélection du personnel; Évaluation de la performance du personnel
	Financier	Comptes à recevoir; Service de paye
Commercial	Collection	Lecture de compteur; Facturation; Traitement des données
	Cadastre	Maintenance et mise à jour
	Autres	Connections; Remplacement de compteurs

Plusieurs activités auxiliaires peuvent être sous-traitées. En fait, cela permet à une entreprise (publique ou privée) de concentrer ses efforts et ses ressources sur ses tâches centrales et de laisser des spécialistes s'occuper des tâches secondaires. De plus, les contrats de services peuvent permettre l'amélioration d'efficacité, la réduction des coûts, un meilleur accès aux technologies, équipements et expertises, lesquels ne peuvent être justifiés à l'interne étant donné les niveaux insuffisants d'utilisation. Les services contractuels sont particulièrement appropriés pour des demandes occasionnelles, telles que pour des études et des designs d'ingénierie ou la construction d'installations quand les ressources internes sont insuffisantes. En général, les honoraires ne sont habituellement pas liés à l'efficacité d'opération ou au contrôle des coûts.

L'utilité publique retient la responsabilité globale du système, excepté pour les services spécifiques qu'elle a sous-traités. Elle finance le fonds de roulement et les immobilisations. Elle conserve toute la responsabilité des risques commerciaux pour la procuration des services. Finalement, elle contrôle les contrats de services par le biais d'indicateurs de performance, de spécifications détaillées de performance, de procédures pour vérifier la qualité des services, d'évaluations des soumissionnaires, de la supervision des contractuels, de l'application des sanctions prévues aux contrats et du paiement des honoraires consentis pour les services rendus, etc.

Les contrats de gérance étendent la responsabilité du secteur privé au-delà des fonctions de services individuels tels que présentés à la section précédente. Une différence fondamentale entre le contrat de service et la gérance se situe au niveau des incitatifs liés à l'accroissement de la productivité. Le concept de gérance signifie que l'opérateur reçoit une compensation pour sa performance et son efficacité opérationnelle. Normalement, l'entreprise privée ne partage pas les profits (ou pertes) du gouvernement, c'est-à-dire, la différence entre les revenus et les dépenses annuelles. Les revenus collectés (généralement par l'entreprise privée pour le compte de l'agence publique) sont premièrement contrôlés par les niveaux de tarification, lesquels sont contrôlés par le gouvernement. L'autorité publique retient la responsabilité pour le système global, incluant les expansions et les réhabilitations majeures. Est exclue la maintenance de routine qui est étroitement liée à l'efficacité d'opération et laissée au gestionnaire contractuel.

Si la compensation est liée à la performance, il est nécessaire de laisser au contractuel une certaine autonomie dans la gestion journalière. Cependant, bien souvent, l'opérateur privé ne peut contrôler des fonctions-clés qui affectent la productivité et la qualité des services et ne peut en conséquence être imputable pour les résultats globaux : l'évaluation de sa performance est donc difficile. Les contrats devraient aussi contenir des incitatifs pour l'entraînement du personnel interne de l'entreprise publique bien que cela soit souvent difficile dû à la courte durée des contrats. Ils sont habituellement d'une durée de 5 ans.

➤ *L'affermage ou location-bail*

On retrouve principalement trois types de contrats de location : l'affermage, le BOT (build-operate-transfer) et ses variantes (voir le Tableau 3) et les contrats clé en main. La location est une entente (bail) entre un propriétaire et un locataire permettant à ce dernier d'utiliser le bien du propriétaire pour une période déterminée et pour un prix convenu, lequel est généralement payé par tranches périodiques. À la fin du bail, le locataire est tenu de rendre le bien dans un bon état. Une caractéristique essentielle des contrats de location/bail est que seul le propriétaire finance les dépenses en capital. Bien que ce dernier ait la responsabilité des risques d'investissement en capital, les risques commerciaux sont assumés par le locataire. Le fonds de roulement de l'opération est aussi la responsabilité du locataire.

Des incitatifs sont nécessaires pour que le locataire maintienne un bon niveau d'efficacité. Le fait que le locataire doive collecter ses revenus des usagers est en soi un incitatif. De plus, le propriétaire (ou le gouvernement) doit prévoir un système de pénalités au cas où le locataire ne respecterait pas les normes de qualité et les quantités d'eau convenues au contrat. Finalement, ces contrats sont habituellement de plus longue durée, soit de 7 à 20 ans.

Tableau 3: Variantes du BOT - terminologies anglaises les plus utilisées

Type	Définition	Propriété	Financement
BOT	build-operate-transfer	G	G
BLT	build-lease-transfer	G	G
BOMT	build-operate-maintain-transfer	G	G
BROT	build-rent-operate-transfer	G	G
BTO	build-transfer-operate	G	G
CAO	contract-add-operate	G	G
DBO	design-build-operate	G	G
DBOM	design-build-operate-maintain	G	G
FDBOM	finance-design-build-operate-maintain	G	G
LDO	lease-develop-operate	G	G
RLT	rehabilitate-lease-transfer	G	G
ROT	refurbish-operate-transfer	G	G
Reverse BOOT	reverse build-own-operate-transfer	G!P	G
AOO	add-own-operate	G!P	P
BBO	buy-build-operate	G!P	P
BOO	build-own-operate	P	P
BOOS	build-own-operate-supply	P	P
BOOST	build-own-operate-subsidise-transfer	P!G	PG
BOOT	build-own-operate-transfer	P!G	P
DBFO	design-build-finance-operate	G	P

Définitions : G = Gouvernement / non privé, P = Privé, GP = Public / Privé.

➤ *La franchise*

Le mode de financement des infrastructures est ce qui distingue les sociétés à risques partagés et les franchises des autres formes de gestion déléguée que nous avons vues précédemment. La franchise est une option avantageuse pour le secteur public puisqu'elle lui permet de relâcher sa contrainte budgétaire : la majeure partie (ou tous) des investissements étant réalisés par le secteur privé. C'est pour cette raison qu'un grand nombre de concessions sont apparues récemment dans les pays en développement.

Dans une concession, le concessionnaire a la responsabilité complète de la gestion, de la maintenance, de l'opération des services en plus du financement pour les expansions des services. Bien que les actifs originaux appartiennent au secteur public, ils sont confiés aux soins du concessionnaire qui en a l'exclusivité pour la durée du contrat. À la fin de celui-ci, tous les actifs (incluant les additions faites et payées par le concessionnaire) sont retournés en bon état au propriétaire public. L'avantage de combiner la responsabilité des opérations et des investissements chez un même intervenant permet d'inciter l'opérateur à prendre des décisions efficaces puisque les conséquences de ses choix l'affecteront directement. Cela permet aussi d'inciter l'opérateur à générer des innovations technologiques parce qu'il bénéficiera directement des améliorations d'efficacité. Le contrat de concession est généralement d'une durée de 20 à 30 ans, dépendant du niveau d'investissement et de la longueur de la période de retour sur l'investissement (payback). Le concessionnaire a des droits exclusifs pour toute la période du contrat. Si le concessionnaire ne rencontre pas les exigences prévues au contrat tant pour la couverture de service que pour sa qualité, il peut être contraint à payer des pénalités.

Dans un contrat BOOT, une entreprise ou un consortium d'entreprises, finance, construit, possède et opère un nouveau service, un nouveau système ou une nouvelle facilité. Après une période prédéterminée, la propriété des actifs est transférée aux autorités publiques. Les contrats BOOT n'ont pas été utilisés de façon extensive dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. En revanche, ils sont de plus en plus communs dans les secteurs des transports et de l'énergie. Les arrangements de type BOOT sont intéressants principalement pour de nouvelles installations qui requièrent d'importants investissements - tels de grandes usines de filtration d'eau potable ou de traitement des eaux usées.

➤ *Société à risques partagés*

Alors que dans le cas d'une franchise le propriétaire des actifs en place demeure public, dans le cas des sociétés à risques partagés, cela dépend des ententes entre le secteur privé et public. Il peut être mutuellement intéressant pour les secteurs privé et public de cofinancer un projet et de se partager la propriété des actifs par la formation d'une société à risques partagés. Ainsi, la différence fondamentale entre une franchise et une société à risques partagés est qu'il y a partage non seulement des risques d'opération et commerciaux mais aussi des risques financiers.

Les avantages de telles sociétés sont difficiles à départager car ils dépendent de l'ampleur des contrats liant les parties. Toutefois, l'un des avantages reconnu est le fait que la municipalité puisse tirer tout à la fois parti des compétences d'un partenaire privé, de son financement partiel mais peut aussi s'assurer d'un transfert adéquat de compétences et un développement des capacités au niveau local.

La privatisation complète (vente des actifs)

La privatisation est caractérisée par le transfert de tous les actifs du secteur public au secteur privé. Ainsi le service est entièrement à la charge de l'opérateur/propriétaire public. Cependant, l'opérateur-propriétaire privé doit se soumettre à toute réglementation ou législation gouvernementale.

Les cas de privatisation complète des services d'eau, comme l'exemple tant cité de l'Angleterre, ne représentent qu'une très petite minorité de cas dans le monde. En fait, seulement 4% du capital cumulé investi par l'entreprise privée entre 1990 et 1997 (soit 6 projets totalisant 997 M\$US sur un total de 97 projets totalisant 24.9 G\$US) portent sur des projets de privatisation complète dans les pays en voie de développement; là où le plus grand nombre de projets sont en cours actuellement dans le monde. (Silva *et al.* 1998).

Sommaire des principaux éléments sur les options

On peut dégager certaines règles suite à la présentation des options et à la lumière de la théorie économique des organisations et de la réglementation:

- Sauf dans le cas extrême de la privatisation — qui ne correspond pas à la définition conventionnelle de "gestion déléguée" — les différentes options de gestion déléguée ne

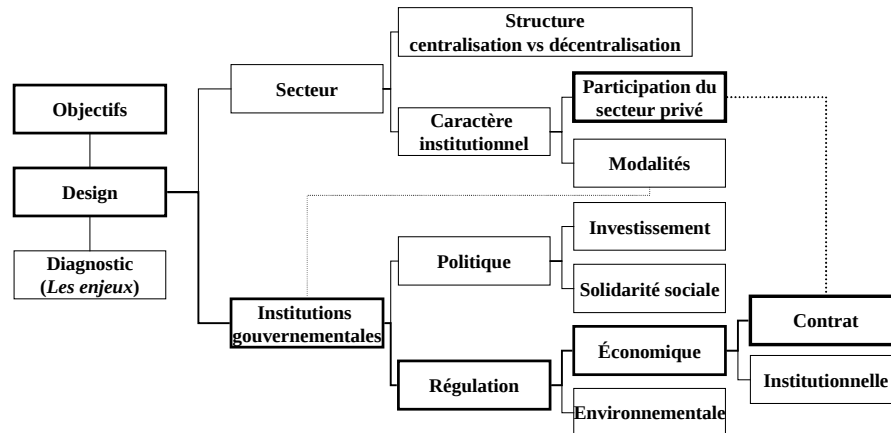
nécessitent aucunement un transfert de propriété massif vers le secteur privé : dans la majorité des cas, les infrastructures demeurent propriété publique. L'enjeu consiste alors à déterminer quel mode de gestion choisira le principal (les autorités publiques), qui détient la propriété des infrastructures, pour contrôler l'agent : un département de l'administration municipale, une régie publique, un opérateur agissant comme sous-traitant, un opérateur privé, etc.;

- La responsabilisation de l'entreprise privée ne peut être accrue qu'en concédant à celle-ci un degré d'autonomie correspondant. Aucun agent n'acceptera de supporter le risque associé aux résultats d'opérations s'il ne contrôle pas les variables décisionnelles qui influent sur le niveau de risque et les résultats. La théorie des organisations montre qu'en présence d'asymétrie d'information, le design des institutions doit effectuer un arbitrage entre l'objectif d'incitation de l'agent et celui de partage ou d'allocation du risque. Par exemple, le recours à des ententes de service transfère peu de risque vers l'entreprise privée. La puissance motivationnelle de ces ententes est cependant limitée. À l'opposé, les contrats de franchise sont des instruments de motivation plus puissants et opèrent un transfert important de risque vers l'entreprise privée;
- Par conséquent, plus le niveau de risque assumé par l'entreprise privée sera grand, plus celle-ci exigera une rémunération importante pour son capital. Toute forme de gestion déléguée doit permettre à l'entreprise privée un niveau raisonnable et conséquent de rendement pour le risque anticipé de l'opération. Ceci implique que le principal puisse tolérer la réalisation de rendements parfois supérieurs à ceux anticipés pour l'agent. D'autre part, l'agent doit également assumer le risque d'une variabilité du rendement. Les autorités publiques ont parfois de la difficulté à tolérer la réalisation de rendements financiers apparemment supérieurs au rendement compétitif de la part de l'entreprise privée. Or, nous le verrons, toute réglementation incitative doit permettre la réalisation de tels rendements, du moins pour une période donnée;
- Plus le degré d'engagement souhaité de l'agent est important, plus longue doit être la durée de la relation contractuelle. Seule une longue durée permet à l'agent (l'entreprise) de prendre en compte les conséquences à long terme d'importants investissements dont la durée de vie est longue. C'est pourquoi les contrats d'ententes de service, qui sont les plus courts, impliquent très rarement que l'entreprise fasse des investissements dans les infrastructures;
- La nature et l'étendue du contrôle public sur les décisions de l'entreprise privée varient systématiquement avec le niveau d'engagement de cette dernière. Alors que les décideurs publics peuvent vouloir décider du "comment" l'entreprise doit fonctionner dans les formes les plus limitées de gestion déléguée, la réglementation des formes les plus étendues doit se limiter à un contrôle de certaines décisions majeures — investissements, normes, tarification,... — et utiliser le design de contrats sophistiqués pour inciter l'entreprise à la performance.

LE CONTRÔLE DE LA RELATION ENTRE LE PRINCIPAL ET L'AGENT

La transition de l'État entrepreneur à un État stratège nécessite une redéfinition importante des rôles. Foster (1996) propose une structure d'analyse pour les processus de modernisation et de réforme du secteur de l'eau et de l'assainissement (Figure 3). Une analyse des options par le biais d'études de cas requiert donc de bien comprendre ces processus. Ainsi, dans cette section, nous examinerons quelques-unes des étapes de ce modèle.

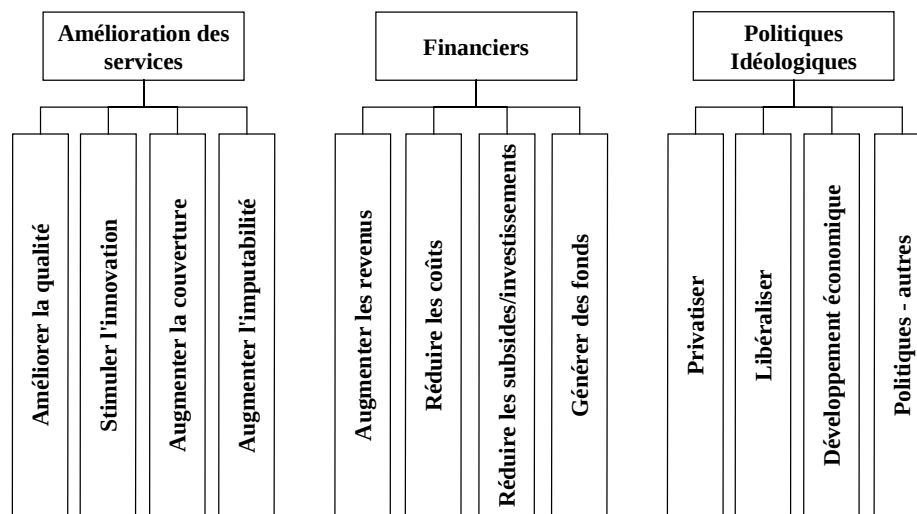
Figure 3: Processus de réformes - quelques étapes



Source: Foster (1996)

Foster propose un modèle de planification typique: établir la *fin* (objectifs soutenus par un diagnostic) et les *moyens* - la manière de la réaliser. Bien que l'objectif général d'une modernisation et/ou d'une réforme du secteur de l'eau soit d'améliorer le bien-être de la population, dans les faits, plusieurs objectifs sont poursuivis. La Figure 4 présente une taxonomie des objectifs.

Figure 4: Taxonomie des objectifs dans le processus de réforme



Source: Foster (1996)

Suivant les objectifs que s'est donnée une société, elle devra réformer d'une part 1) le secteur et, d'autre part 2) les institutions maintenant la gouvernance de l'eau.

1) Le secteur

Selon Foster (1996), les administrateurs publics devront faire un choix quant à la structure du secteur selon diverses dimensions qui ont trait à l'efficacité, l'imputabilité et l'équité. Ces choix mettent en relief divers degrés de centralisation (ou regroupement) ou de décentralisation (ou division). En conséquence, la prestation de services peut reposer sur des agences régionales ou nationales, alors que les services eux-mêmes peuvent être divisés localement. Le Tableau 4 présente ces diverses dimensions.

Tableau 4 Divers critères pour définir la structure optimale du secteur de l'eau

Dimensions	Critère à optimiser
Efficacité opérationnelle	Niveau minimum d'efficacité technologique On ne peut diviser un système au-delà de son économie d'échelle optimum. Il n'est pas économique de diviser un réseau souterrain d'aqueduc en plusieurs parties dans une petite municipalité. Au contraire, il peut être avantageux de combiner des réseaux d'égouts de plusieurs municipalités, comme c'est le cas dans certaines municipalités analysées dans cette étude.
Efficacité de gestion	Niveau minimum d'efficacité administrative Il peut être avantageux d'unir la gestion des services d'eau de plusieurs municipalités trop petites pour se payer à elles seules tous les services nécessaires à leurs populations ou réduire les coûts communs.
Conservation écologique	Niveau de déploiement des bassins versants.
Participation du secteur privé	Niveau suffisant d'attraction commerciale pour inciter les opérateurs à investir dans l'amélioration des systèmes ou diminuer leurs risques.
Contrôle réglementaire (imputabilité)	Niveau de faisabilité de contrôler tous les opérateurs Si le système est trop grand, il sera avantageux de décentraliser partiellement la régulation. On peut penser au Ministère de l'environnement et de ses bureaux régionaux.
Solidarité sociale (équité)	Niveau de distribution des revenus aux usagers La protection des usagers les plus démunis par une gestion socialement équitable.

Source: Foster (1996)

De plus, il est nécessaire de faire un choix éclairé entre diverses modalités institutionnelles, plus spécifiquement quant à la relation entre le gouvernement, les administrations publiques et les opérateurs - publics et/ou privés. Selon les modes de gestion (options), des influences et/ou incitatifs peuvent être plus ou moins importants tel que décrit au Tableau 5.

Tableau 5: Modalités institutionnelles selon les modes de gestion (options)

Mode de gestion	Indépendance politique	Incitatifs à l'efficacité
Prestation publique directe	Faible	Presque qu'absents
Entreprises publiques corporatives	Moyenne à faible	Faiblement présents
Entreprise mixte	Moyenne à élevée	Présents
Entreprise privée	Élevée	Présents

Source: Foster (1996)

Il faut être prudent lorsque l'on examine un sujet aussi sensible que l'indépendance politique entre les opérateurs, les gestionnaires, les régulateurs et les élus. Mais un examen élargi et

approfondi est nécessaire afin de maximiser le bien-être de la société d'autant plus lorsqu'un État désire poursuivre un processus de modernisation et de réforme de son secteur de l'eau et de l'assainissement comme c'est le cas du Québec avec la commission récente sur la gestion de l'eau au Québec. Dans ce cas spécifique, le BAPE conclut:

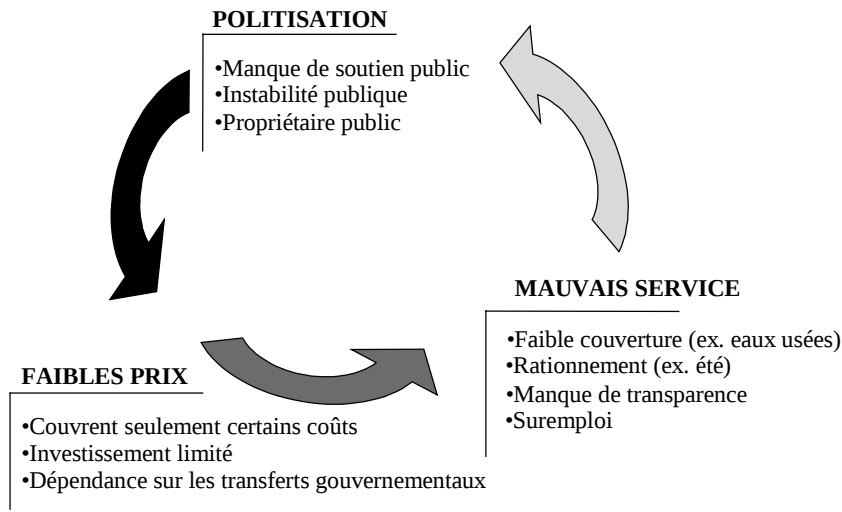
"Il serait tendancieux et abusif au Québec de parler de corruption généralisée. D'ailleurs, les grandes municipalités sont soumises à des règles d'embauche très sévères et possèdent une fonction publique de haut calibre, ce qui freine les pratiques de népotisme. Quant à l'interférence dans la gestion quotidienne, elle est difficile dans les grandes organisations. Dans les petites municipalités, la distance entre le politique et l'administratif est plus courte mais, à la connaissance de la Commission, il ne semble pas y avoir un malaise majeur. Il faut aussi convenir que l'attribution de contrats importants à long terme par les municipalités est également soumise à des règles strictes".(BAPE, 2000, T1, p. 30.)

En contrepartie, Spiller et Savedoff (1999a, 1999b) présentent un modèle économique soutenu par un bon nombre d'études empiriques sur la gestion de l'eau. Ce modèle est des plus intéressant et semble s'appliquer très bien au Québec. À la lumière de cette analyse, un second examen plus approfondi de notre gestion au Québec serait peut-être nécessaire.

Ainsi, selon ces auteurs, l'opportunisme gouvernemental dans sa forme la plus simple implique de faibles prix ou tarifs pour l'eau (distribution et collection). Des prix tellement bas qu'ils ne donnent pas à l'opérateur - tant privé que public - l'habileté de financer l'expansion de ses opérations présentes ou passées (i.e. service le sa dette). Ils expliquent leurs résultats comme suit: lorsque les intérêts politiques à court terme se saisissent de l'opportunisme des faibles prix, un cercle vicieux s'en suit, lequel est soutenu par des facteurs se renforçant mutuellement. On obtient ainsi un équilibre stable de faibles prix et de services de pauvre qualité. Les politiciens, en soutenant les faibles prix - en repoussant la facturation réelle ou la performance d'activités non rentabilisées - peuvent se targuer de servir des fins sociales tout en blâmant l'opérateur, privé ou public, pour sa performance inefficace. Les faibles prix impliquent également que les opérateurs dépendent des transferts du gouvernement pour les expansions et les investissements. Ce besoin de transfert, à son tour, limite l'opérateur dans ses opérations (maintenance à court et long terme) et ses expansions puisque les investissements ne sont pas évalués en relation avec leur rentabilité mais en compétition avec d'autres utilisations des fonds publics nationaux. Cette dépendance financière des opérateurs les expose à des interventions et à des inspections substantielles, limitant ainsi leur autonomie tant budgétaire qu'administrative. Ainsi, quand cela devient politiquement rentable d'établir des prix opportunistes (i.e. faibles), les budgets de maintenance et d'investissement peuvent disparaître, laissant seulement le minimum nécessaire pour couvrir les salaires et l'opération minimale. Quant aux pressions exercées par les inspections, l'opérateur peut en venir à manipuler stratégiquement son information.

Le maintien de faibles prix n'incite aucunement les contribuables à soutenir les opérateurs dans leurs revendications quant aux investissements nécessaires pour maintenir la pérennité d'infrastructures invisibles, apparemment peu coûteuses et politiquement non rentables.

Figure 5: Interaction opérateurs - gouvernement



Source: Spiller et Savedoff (1999a, 1999b)

Il y a lieu de se demander si un tel opportunisme n'existe pas au Québec. Entre la corruption généralisée (qu'il serait certainement tendancieux d'affirmer qu'elle est présente) et l'intervention ponctuelle, il y a une large place pour une certaine politisation de la gestion. Ainsi les modalités d'une réforme de la structure du secteur devront prendre en compte le potentiel évident de politisation.

Toujours selon Spiller et Savedoff (1999a, 1999b), la relation entre le bras exécutif du gouvernement et de ses agences ou autorités semi-autonomes qui opèrent et gèrent les systèmes publics dénote la même catégorie de problèmes quant aux incitatifs que ceux que l'on retrouve avec la participation du secteur privé. Les manifestations de ces problèmes d'incitatifs sont généralement similaires - faible couverture de services (ex. des services d'assainissement inadéquats qui débordent), investissements limités, et pauvre qualité de services. Ils diffèrent cependant sur d'autres points. L'opérateur privé répond aux ordonnances réglementaires et aux structures d'incitatifs de façon à maximiser ses revenus et minimiser ses risques. Par contraste, l'opérateur public - lequel ne réalise pas de revenus directs de ses actifs - est plus enclin à disperser ses rentes par des mécanismes administratifs tels que le suremploi excessif ou d'autres formes d'inefficacité dans l'utilisation des ressources, créant ainsi des moyens indirects de capturer ces rentes individuelles.

2) Les institutions

Le but premier du contrôle de la relation entre le principal et l'agent est la maximisation du bien-être collectif. Cependant, aucune solution ou option n'est parfaite étant donné que les intérêts du principal et de l'agent ne pourront jamais être totalement convergents. Ainsi, ils doivent être encadrés par des mécanismes institutionnels et réglementaires et ce, que les services d'eau soient fournis par des opérateurs publics ou privés, entièrement ou non.

De façon générale, les administrateurs publics disposent de plusieurs formes de contrôle légal, administratif et/ou par une présence sur le marché (ex. Société d'État). Bien que les deux

dernières formes de contrôle soient efficaces dans certains secteurs compétitifs, elles ne peuvent l'être dans le cas de services d'infrastructure d'eau. Comme nous l'avons vu dans le rapport *Les enjeux*, la gestion de l'eau est limitée de par ses contraintes techno-économiques.

Nous distinguons deux types de régulations: à savoir la régulation **environnementale** et la régulation **économique**. La plupart des États gèrent ces deux types de régulation de façon semi-autonome par des mécanismes ou institutions indépendantes. Une agence publique qui cumulerait les fonctions de régulateur économique et environnemental pourrait exercer un contrôle opportuniste quant à l'accessibilité au marché par des entreprises privées au profit d'entreprises étatiques ou des services publics. (ECLAC, 1997).

La responsabilité environnementale est généralement allouée à une ou des institutions partiellement ou totalement indépendantes. Ces institutions établissent les normes de qualité environnementale, telles celles concernant la qualité des rejets des eaux usées retournées à la nature ou encore la qualité de l'eau potable desservie aux citoyens. C'est ce que font l'EPA (Environmental Protection Agency) aux Etats-Unis ou le DWI (Drinking Water Inspectorate) en Angleterre. Un troisième rapport, intitulé « *La Gouvernance de l'eau du Québec* », parle explicitement de ces questions.

Ces institutions ont aussi la responsabilité de faire respecter ces normes. La littérature et les recherches sont très nombreuses (ECLAC, 1997; Foster, 1996; Gray, 1998; Green 1997; Jacobson et al, 1993; Klein, 1996, 1998; Powell, 1995; Smith, 1997a, b; Walker et al, 1997, World Bank Toolkit #1 et #3, 1997) quant à la nécessité, pour le bien-être de la société, d'avoir des institutions entièrement (ou le plus possible) indépendantes et pourvues:

- d'un financement et d'un budget indépendants;
- d'une structure indépendante - un conseil d'administration et exécutif;
- de stabilité pour les conseils d'administration et exécutif – processus d'élection/réélection impartial, mandats de durée limitée;
- d'un budget permettant le maintien de compétences adéquates et d'un système d'information indépendant;
- d'une grande transparence;
- d'un solide soutien légal indépendant.

Sans cela, une population peut être prise en otage (par une politisation de la régulation, voire de l'opération des services d'eau). On peut être témoin de comportements opportunistes de la part de l'agent (le gouvernement local ou provincial) visant à satisfaire ses propres intérêts (ex. politiques à court terme), lesquels divergent des intérêts du principal (la population) qui désire une eau de qualité et un environnement durable à long terme. Un exemple percutant de cela, maintenant bien connu et dénoncé dans le rapport *Les enjeux*, est celui du fréquent report de la refonte du règlement de l'eau potable par le Conseil du Trésor du gouvernement du Québec.

Le rôle de la régulation économique est de protéger l'intérêt des consommateurs. Cette régulation peut se réaliser de plusieurs façons: soit, comme dans le cas de la régulation environnementale, par des institutions indépendantes telles l'OFWAT en Angleterre, soit par contrat.

Tableau 6: Régulation contractuelle vs institutionnelle - avantages et désavantages

	Avantages	Désavantages
Institutionnelle	• Flexibilité d'approche: Sur la base de principes pré-spécifiés, il est possible de modifier la régulation quant au contrôle des tarifs et des standards de services à la lumière des changements de circonstances imprévues au moment où les contrats de services (public ou privé) ont été mis en place. En principe, cette flexibilité devrait être bénéfique tant pour l'opérateur que pour les usagers • La régulation peut être entreprise par un groupe d'expert avec une compréhension exhaustive de l'économie et de l'opération des services d'eau.	• Dans le but de rendre ces arrangements efficaces, les contrats doivent donner une liberté discrétionnaire aux régulateurs institutionnels. • Dans les endroits où il n'y a pas une forte tradition de régulation effective et indépendante, cela peut être perçu par les soumissionnaires potentiels comme un risque important et de ce fait diminuer leurs intérêts à soumissionner. • Il peut être plus coûteux d'établir et d'administrer une régulation institutionnelle que contractuelle.
Contractuelle	• En principe, permet un cadre plus clair pour les standards à respecter les coûts/tarifs - ce qui minimise l'incertitude pour l'opérateur • Repose sur les lois en vigueur pour les contrats et sur les Cours pour faire respecter les contrats. • Ne requiert pas de changements institutionnels	• Relativement rigide, requiert la renégociation du contrat dans des situations non prévues ou de nouvelles exigences • Bien qu'il puisse y avoir une provision d'appointer un expert dans des cas de résolution de conflit, le recours ultime est la Cour selon la loi des contrats. Les Cours peuvent être mal équipées pour gérer des éléments techniques et économiques • Des efforts considérables sont requis pour le design initial d'un contrat afin de s'assurer que les exigences réglementaires sont entièrement et correctement stipulées.

Source: Wenyon et Jenne (1999)

Le présent rapport portera son attention sur la régulation contractuelle. La problématique de la régulation institutionnelle sera traitée plus en profondeur dans le rapport *La gouvernance*.

Aucune solution ne peut parfaitement maximiser le bien-être collectif. La régulation par contrat n'y fait pas exception et c'est pourquoi il faut être vigilant dans son application et profiter de l'expérience des autres pays. Dans le cas spécifique de la France, la Cour des Comptes, l'équivalent de notre Vérificateur Général, a formulé en 1997 une critique très sévère à l'égard de la gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement en France. Les principaux reproches quant à la gestion déléguée étaient les suivants¹:

- Manque de clarté des contrats;
- Manque d'information de la collectivité ou des usagers;

¹ Il faut toutefois noter que de nouvelles législations ont été mises en place pour régler ces problèmes comme en fait foi le rapport lui-même: "La loi du 8 février 1995 relative aux marchés publics et délégations de service public, en rétablissant et en renforçant certaines dispositions de la loi du 29 janvier 1993, dite "loi Sapin", impose au délégataire de produire chaque année à la collectivité concernée un rapport qui comprend les comptes retraçant la totalité des opérations et une analyse de la qualité du service. Les juridictions financières sont désormais habilitées à vérifier ces comptes, dans le cadre du contrôle de l'autorité déléguée, mais il y a lieu de souligner que les observations consignées dans le présent rapport ne relèvent pas encore de l'application de cette nouvelle procédure, que les chambres régionales des comptes n'ont pu effectivement mettre en œuvre que trop récemment." (Cour des Comptes, 1997)

- Insuffisance des contrôles;
- Absence de véritable concurrence

Comme en fait foi notre rapport *Les enjeux*, les trois dernières critiques relevées par la Cour des Comptes de la France pourraient très bien s'appliquer à la gestion actuelle tant publique que privée au Québec. Il est cependant important de noter que l'absence de véritable concurrence au Québec n'est pas le fruit d'un manque de concurrents potentiels mais est plutôt imputable aux déficiences des processus utilisés (manque d'appels d'offres concurrentiels, manque de transparence, lois du travail rendant difficiles les transitions du public vers le privé, etc.). Notre analyse de cas nous a permis de vérifier qu'il existe tant au Canada qu'aux États-Unis nombre de concurrents potentiels et que le cas de la France est spécifique quant au manque de concurrence et au nombre restreint de compétiteurs.

Le présent document, *Les options*, se concentrera sur le premier aspect: les contrats.

Sommaire

Il apparaît clair que la gestion déléguée permet, par des mécanismes appropriés (telles la régulation et la réglementation), de séparer les responsabilités des divers intervenants et d'éviter des comportements opportuns chez le principal et l'agent. Ces mécanismes dits de gouvernance seront analysés dans le rapport *La gouvernance*. Nous voulons dans le présent rapport nous pencher sur un mécanisme particulier de contrôle - "le contrat"- permettant de maximiser le bien-être de la société.

III - MÉTHODOLOGIE

Cette section a pour but de présenter brièvement la méthodologie ayant permis l'analyse des options de gestion déléguée de l'eau, et de soupeser ces options en rapport avec les objectifs de la société par le biais du cadre conceptuel. Ainsi, à partir d'un examen en profondeur de certaines expériences de gestion déléguée, nous espérons dégager des leçons sur les forces et faiblesses de celles-ci ainsi que sur les problèmes posés par la transition.

Il existe de nombreuses méthodologies utilisées par les chercheurs scientifiques. Il est toujours important de s'assurer que les outils d'analyse méthodologique sont adéquats quant aux questions posées et aux contraintes inhérentes à toute recherche.

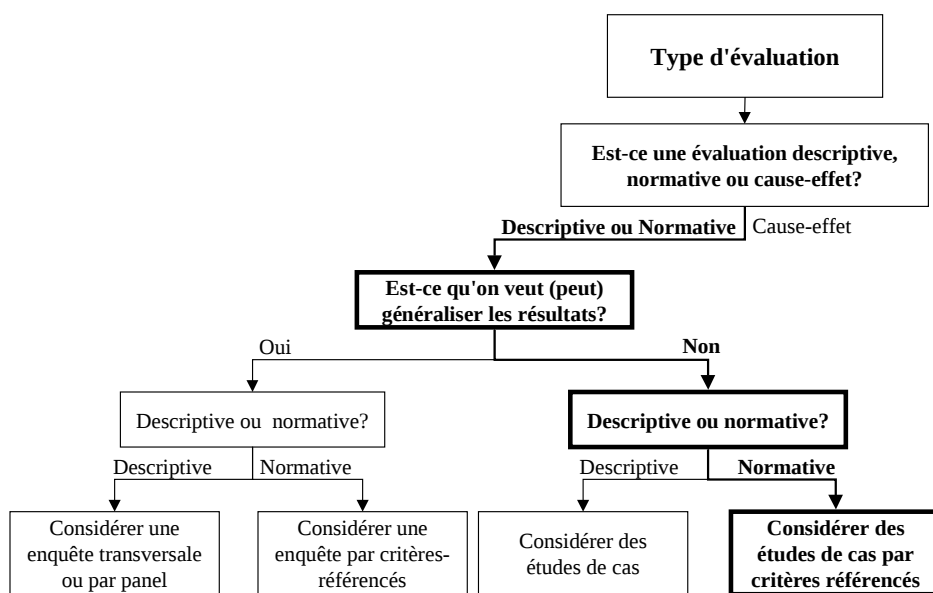
Cette recherche est, par nature, de type évaluatif, i.e. on cherche à évaluer des expériences de gestion déléguée et à voir comment elles pourraient s'appliquer au cas spécifique du Québec. De plus, cette recherche est limitée par plusieurs facteurs. Premièrement, il existe une multitude d'options « typiques », lesquelles peuvent se chevaucher ou évoluer en parallèle à l'intérieur d'une même municipalité, et ce, pour des services indépendants et/ou intégrés (ex. service d'eau potable, traitement des eaux usées, réseau d'aqueduc et/ou d'égout, système complet, etc.). Deuxièmement, comme nous l'avons examiné dans le rapport *Les enjeux*, les quatre critères de performance (permettant l'évaluation de l'atteinte des objectifs de la société) ne sont pas toujours compatibles entre eux - l'eau est tout à la fois un bien économique et un bien social.

Finalement, une dernière limitation est que les institutions diffèrent considérablement dans leur capacité de coordination et de motivation. Ces capacités sont influencées par des contraintes informationnelles, transactionnelles, administratives et politiques. Les institutions évoluent dans des cadres contextuels spécifiques liés à leur location géographique, historique, économique et socio-politique.

Le choix de la méthodologie a été fait sur la base des études du *General Accounting Office* (GAO, 1990, 1991), un organisme fédéral américain reconnu pour ses compétences en évaluation. Selon le GAO, la méthodologie préconisée pour cette étude devrait être de type "étude de cas sur la base de critères référencés" parce que, tel qu'indiqué à la Figure 6, nous ne pouvons réaliser une étude de cause à effet.

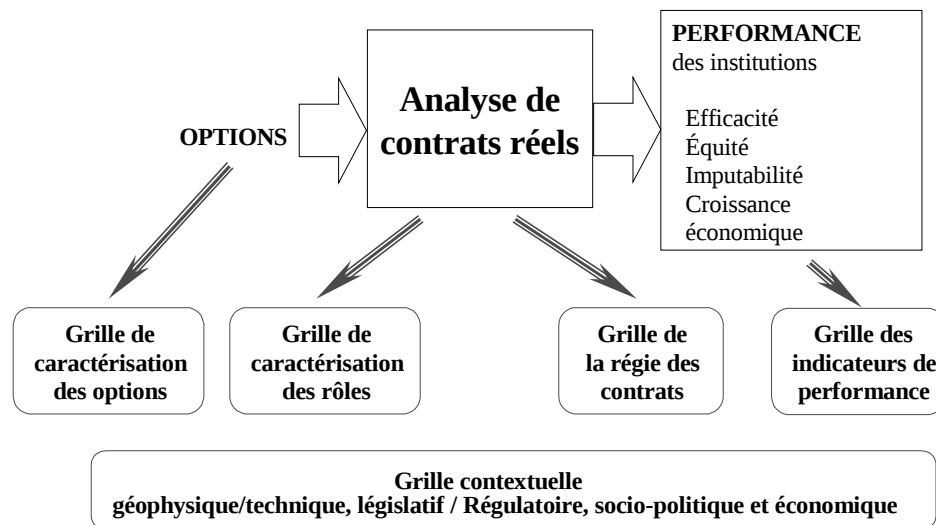
En définitive, cette méthodologie permet l'évaluation de choix d'options qu'ont pu faire un certain nombre de municipalités et, à partir des critères de performance établis dans le rapport *Les enjeux*, la détermination des arrangements institutionnels étant le plus susceptible de maximiser les objectifs de la société québécoise.

Figure 6: Choix d'une méthodologie d'évaluation



Sous-jacent au design des organisations présenté à la Figure 1, nous avons développé des grilles de prise de données permettant l'analyse des options (Figure 7). Ces grilles sont notamment basées sur les "Toolkits" de la Banque Mondiale spécifiques à la gestion de l'eau et à la participation du secteur privé à cette gestion. (Toolkits for Private Participation in Water and Sanitation, The World Bank, 1997).

Figure 7: Grilles de prise de données permettant l'analyse des options



Parmi ces grilles, on retrouve :

1. La grille des options :

Caractérise les options: monopole public; gestion corporative publique; gestion déléguée; concession; privatisation par l'examen de la propriété des actifs (anciens et futurs), du type de financement, la couverture des services ou des systèmes (ouvrages), des risques financiers, commerciaux et légaux et finalement de la durée des contrats.

2. La grille de caractérisation des rôles des différents partenaires.

Examine brièvement les rôles respectifs des intervenants, soit les élus, les exploitants, les régulateurs et les usagers.

3. La grille de la régie des contrats :

Examine la régie et la gestion des contrats, les incitations contractuelles, le financement, le partage des responsabilités, des risques et des gains d'efficacité, les processus administratifs, informationnels et de contrôle, les mécanismes d'arbitrage et finalement la transition et les modes de renouvellement de contrat s'il y a lieu.

4. La grille des indicateurs de performance :

Examine les indicateurs de performance, les outils de diagnostic, de suivi et d'évaluation multidimensionnelle de la performance.

5. La grille contextuelle

Examine brièvement dans son ensemble le contexte, historique, géophysique, technique, légal et réglementaire, socio-politique et économique.

IV - PRÉSENTATION DES RÉSULTATS

À partir des données recueillies, nous avons dressé une trame de fond pour l'analyse d'expériences de contrats réels de gestion de services d'eau. Celle-ci a été développée suivant une ligne temporelle basée sur la transition d'un État entrepreneur à celui d'un État stratège et partiellement décrite à la Figure 3. Ainsi, on regroupe quatre "étapes" : 0) avant le contrat; 1) la morphologie des contrats; 2) le partage des gains et des risques; et finalement 3) la transition.

0. Avant la réforme:

- a) Objectifs de la réforme
- b) Régulation et réglementation locale préalables
- c) L'octroi d'un contrat:
 - i) Mécanisme d'appel d'offres
 - ii) Mécanisme de renégociation

1. Morphologie des contrats

Idéalement, un contrat doit contenir "entièrement et correctement les exigences réglementaires". En réalité, ceci n'est pas possible puisqu'aucun contrat n'est véritablement complet. Cependant, nous devons nous assurer que tous les éléments essentiels sont présents. Il s'agit surtout d'éviter les pièges associés à un manque de clarté.

- a) Respect des normes réglementaires
- b) Maintien de la pérennité des infrastructures
- c) Maintien des compétences des opérateurs
- d) Processus de contrôle
- e) Transparence et information
- f) Mécanismes d'arbitrage / conflits

2. Le partage des risques et des gains

Bien que l'on puisse généralement se contenter des éléments ci-dessus, il est possible et parfois nécessaire d'inciter et de motiver l'opérateur à une plus grande efficacité. De plus, il est essentiel de bien déterminer le partage des risques.

- a) Motivation et incitations à la performance (efficacité)
 - i) Base pour les critères de performance
 - ii) Mécanismes pour l'amélioration de la performance
 - iii) Partage des gains d'efficacité
- b) Gestion et partage des risques
 - i) Risques reliés à l'efficacité et à la pérennité des infrastructures
 - ii) Risques commerciaux
 - iii) Risques légaux (ex. changement de réglementation)
 - iv) Risques financiers (s'il y a partage des coûts de financement)

3. La transition

- a) Gestion du processus de transfert des équipements / main-d'œuvre
- b) Gestion des ressources humaines / formation / mise à pied, etc.

ÉCHANTILLON

Nous avons recueilli des informations sur onze cas de gestion déléguée dont cinq sont situés aux États-Unis, cinq au Canada et un au Maroc, ce dernier présentant un mode de gestion peu ou pas utilisé en Amérique, soit la concession.

Le Tableau 7 présente une liste des cas avec le type de données obtenues pour chacun. Nous avons eu accès à 10 contrats sur un total de 11. Il ne nous a pas été possible d'obtenir toutes les informations à propos du contrat "H". Cependant, nous avons obtenu des informations sur la régie de ce contrat en ayant des discussions avec son gestionnaire. Étant donné la nature partiellement descriptive de cette étude, nous croyons pertinent de l'inclure dans l'échantillon. La grande majorité des contrats étaient complets, incluant les annexes. Nous avons obtenu quatre demandes de soumission. Notons que les cas A, G et H n'ont pas eu de processus d'appel d'offres. Finalement, le tableau indique les cas pour lesquels nous avons effectué des visites auprès des opérateurs (O) et/ou des instances publiques (V pour ville). Dans le cas B, nous n'avons pas rencontré les instances publiques mais l'opérateur interviewé était gestionnaire pour la ville avant que la gestion ne soit privatisée.

Tableau 7: Études de cas - échantillon

	Contrat	Annexes	Demande de soumission	Rencontre
A	✓	✓	Aucune	V
B	✓	✓	-	O/V
C	✓	✓	✓	O
D	✓	✓	✓	O
E	✓	✓	✓	O
F	✓	✓	✓	O/V
G	✓	✓	Aucune	O
H			Aucune	O
I	✓	✓	-	-
J	✓		-	-
K	✓		-	-

Tout comme nous l'avons indiqué dans notre introduction, les services d'eau d'une même ville peuvent être délégués en partie ou en totalité à un ou plusieurs opérateurs. Une ville peut avoir avantage à n'impartir qu'une partie de ses services ou à impartir graduellement ses services tout en minimisant ses risques. Cependant, bien qu'il soit relativement aisé d'impartir des "morceaux" externes d'un système d'eau, tels la gestion d'une usine de filtration, une station d'épuration, des stations de pompage, des réservoirs, il ne l'est pas pour les réseaux internes ou souterrains. Compte tenu des économies d'échelles des services d'infrastructure, sauf dans le cas de très grandes villes (comme pour le cas de la ville de Paris), il n'est pas avantageux de séparer un

même réseau (aqueduc ou égout) et de l'impartir à plusieurs opérateurs. Il sera également difficile pour les gestionnaires publics de mesurer séparément la performance (qualité/quantité des services fournis) des opérateurs d'un système de réseau partagé.

Ainsi, comme on peut le constater au Tableau 8, dans certains cas, les services de filtration (eau potable) ont été séparés des services de traitement des eaux usées. Ces services étaient opérés soit par des firmes concurrentes, soit par les villes elles-mêmes. Cependant, aucun des cas analysés n'avait des réseaux séparément impartis à plus d'un opérateur. L'examen du tableau révèle une grande variété dans la couverture des contrats de gestion déléguée : le contrat A ne concerne que le traitement des eaux usées alors que les contrats G et J touchent les six activités.

Tableau 8: Études de cas - échantillons - couverture des services

	Eau	Distribution	Pompe	Collection	Traitement	Collection des revenus
A					✓	
B			✓	✓	✓	
C	✓	✓				
D				✓		
E					✓	
F			✓		✓	
G	✓	✓	✓	✓	✓	✓
H				✓	✓	✓
I	✓	✓		✓		✓
J	✓	✓	✓	✓	✓	✓
K				✓	✓	

Le Tableau 9 présente les divers modes de gestion des cas que nous avons analysés. Il n'y a aucun cas de privatisation, c'est-à-dire où les actifs auraient été transférés entièrement à une entreprise privée. Comme nous l'avons indiqué précédemment, la gestion déléguée n'implique pas un transfert massif de la propriété vers le secteur privé. Le cas G est une corporation dont l'unique actionnaire est une ville. Cependant, cette même entreprise gère des services d'eau dans d'autres municipalités que la ville-actionnaire.

Notre échantillon comporte huit cas de gestion typique de gérance – opération et de maintenance (O&M). De ceux-ci, cinq opérateurs privés peuvent investir des capitaux, partager les risques financiers et les économies engendrées par les diminutions des coûts que ces investissements auront permis. Les trois autres cas sont : une concession typique (telle que décrite plus haut), un DBO "Design-build-Operate", et finalement le cas G qui est une corporation publique, laquelle a l'entière responsabilité matérielle et financière des systèmes. Il faut cependant noter que la tarification ou la fixation des tarifs n'est pas du ressort de l'entreprise G mais des autorités publiques. Le contrat du cas I pourrait, à la limite, être considéré comme un DBO puisque c'est l'opérateur qui a réalisé un système « clé en main » (design et construction du système).

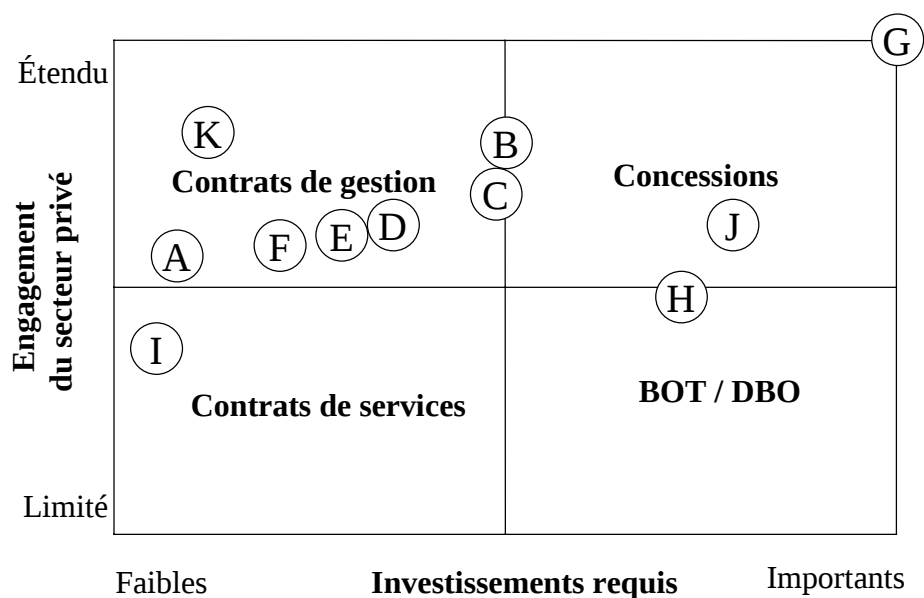
À l'exception du cas I, tous les contrats sont d'une durée totale de plus de 10 ans, bien que certains contiennent des clauses d'extension de 2 et 5 ans. Finalement, la corporation publique (cas G) est revue tous les 10 ans et peut être dissoute, les biens retournés à la ville.

Tableau 9: Morphologie des contrats

	Corporation publique	O&M	Gestion	O&M + Investissements	DBO	Concession	Privatisation	Durée
A		✓	✓	✓				5+5
B			✓	✓				10
C			✓	✓				20
D		✓	✓					10
E		✓	✓					10
F			✓	✓				8+2
G	✓							r-10
H					✓			20
I		✓	✓		(✓)			4
J						✓		20
K			✓	✓				20

La Figure 8 présente graphiquement les données du Tableau 9 tout en donnant une idée approximative de l'importance du contrat en terme du degré d'engagement et de l'importance des investissements pour l'opérateur.

Figure 8: Participation du secteur privé versus degré d'engagement



ANALYSE DES RÉSULTATS

Comme nous l'avons indiqué dans la section précédente, les résultats sont présentés selon quatre étapes suivant une ligne temporelle soit, 0) avant le contrat (analyse ex ante); 1) la morphologie des contrats; 2) le partage des gains et des risques; et, finalement, 3) la transition.

Analyse ex ante

➤ Objectifs

Nous avons utilisé une taxonomie des objectifs invoqués dans le processus de réforme partiellement basée sur Foster (1996) (voir Figure 4). Les résultats sont présentés au Tableau 10. Sur la base des résultats des entrevues, nous avons réalisé une analyse semi-quantitative des divers objectifs ou critères préconisés dans chacun de ces cas. La méthodologie qui a été utilisée est fort simple : nous avons simplement déterminé par ordre de priorité les 5 critères les plus importants, donnant le plus grand poids au critère le plus important (5), et le poids le plus faible (1) au moins important.

Tableau 10 : Les objectifs poursuivis[§]

Critères de motivation	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	TOTAL
Amélioration des services												
Améliorer la qualité			2				5	1				8
Stimuler l'innovation												0
Augmenter la couverture								2				2
Augmenter la responsabilité		3	3	4	4	3						17
Financiers												
Augmenter les revenus		4					3					7
Réduire les coûts	3		5	3	3	4	4	5				27
Réduire les subsides / investissements		2	4	5	5	2		3				21
Générer des fonds	4	1					2					7
Politiques - idéologies												
Utilisation du secteur privé	1		1	2	2	1	1	4				12
Libéraliser		5		1	1	5						12
Développement économique local	2											2
Autres	5											5

[§] Les cas I, J et K sont exclus, faute de visite de site.

L'examen de ce tableau révèle que les objectifs financiers dominent largement le paysage. Et parmi ceux-ci, ceux de la réduction des coûts et du financement des investissements sont le plus souvent et fortement invoqués. L'objectif d'augmenter la responsabilisation des gestionnaires est également souvent invoqué. Remarquons également que pour les huit cas pour lesquels nous disposons de cette information, cinq motifs différents sont invoqués comme « objectif principal » poursuivi par les autorités.

Sur la base de ces résultats, nous avons ensuite tracé un diagramme de priorités selon les trois axes principaux: Services, Financiers et Politiques, tel que représenté à la Figure 9. Sur cette figure, plus on se rapproche d'un des pôles, plus la priorité est accordée à cet objectif/axe. Par exemple, le cas B a une priorité à peu près équivalente pour les critères *services* et *politiques*. Cependant, la plus grande importance était accordée aux éléments financiers. En effet, bien que l'intérêt le plus important ait été de libéraliser les services publics, plus important encore était l'ensemble des éléments financiers : réduire des coûts, réduire les subsides/investissements et générer des fonds. De cette analyse, on peut noter que les cas A, E et D sont davantage motivés

politiquement, que les cas G et B ont été motivés principalement par des motifs financiers et le cas H par des considérations de qualité de services. De façon générale, sur huit contrats pour lesquels nous connaissons les raisons de la réforme, les objectifs évoqués sont par ordre décroissant: idéologiques-politiques (~39%), financiers (~38%) et amélioration des services (~23%).

Il est important de noter que les motifs politiques sont dans la majorité des cas idéologiques. Par exemple, c'est le cas de maires qui ont voulu démontrer à leurs populations respectives qu'ils faisaient foi d'une gérance moderne et efficace - une gestion responsable.

Figure 9: Objectifs de la réforme

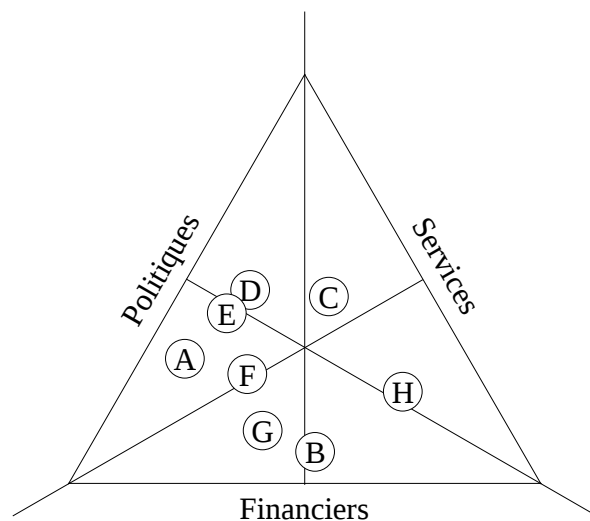
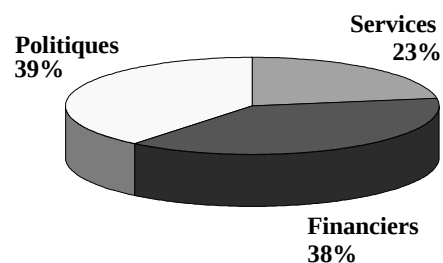


Figure 10: Objectifs de la réforme



➤ *Régulation et réglementation locales préalables*

Tous les contrats possèdent des clauses quant au respect par les opérateurs des lois environnementales et de santé publique provinciale et/ou nationale. Cependant, l'étude n'est pas en mesure de déterminer si ces mécanismes de réglementation externes sont ou non efficaces. Dans certains contrats, des clauses stipulent des normes à suivre supérieures aux normes réglementaires nationales ou provinciales et sont souvent associées à des pénalités supérieures.

➤ *L'octroi d'un contrat*

Le Tableau 11 présente les cas ainsi que les divers mécanismes d'appel d'offres utilisés. De plus, ce tableau nous indique qu'aucun contrat ne contenait de clause de renégociation. Cependant, deux des contrats comportent des clauses d'extension de 2 et 5 ans. Nous ne sommes pas en mesure de dire quels ont été les mécanismes de sélection utilisés par les cas I et K. Parmi les neuf autres cas analysés, six ont fait appel à un processus concurrentiel. Ceux-ci ont tous, au

préalable, réalisé une présélection pour ne retenir que les commissionnaires qualifiés tant aux niveaux technique que financier. De plus, ils ont utilisé au moins un processus impliquant deux enveloppes (une technique et une monétaire). La première, technique, doit généralement présenter les modes et les solutions techniques qui seront utilisés pendant la période du contrat. La deuxième enveloppe contient le prix ou les frais d'exploitation des services.

Tableau 11: L'octroi d'un contrat: Mécanismes d'appel d'offres et de renégociation

	Source unique pas d'appel d'offres	2 enveloppes: technique & monétaire	Négociations parallèles	Négociation unique	"Best and Final"	Renégociation contractuelle
A	✓			✓		Aucune
B		✓	✓			Aucune
C		✓			✓	Aucune
D		✓				Aucune
E		✓				Aucune
F		✓		✓		Aucune
G	✓			✓		Aucune
H	✓			✓		Aucune
I						
J		✓				Aucune
K						

Pour l'enveloppe technique, certaines municipalités ont testé les compétences techniques des soumissionnaires en leur demandant de fournir des ébauches de plans d'investissement et des solutions techniques à des problèmes spécifiques. Elles ont ainsi pu, par le fait même, bénéficier de solutions techniques à faible coût. Le cas C est particulièrement intéressant. Dans ce dernier cas, la municipalité a demandé aux soumissionnaires de faire un plan d'investissement majeur auquel ils devraient contribuer. Par la suite, la ville a acheté les propositions techniques et a décidé de passer à une seconde phase d'appel d'offres que l'on appelle communément en anglais, un "best and final". C'est-à-dire que la ville demande aux soumissionnaires de présenter une offre de service sur la base de devis que la ville a réalisés (par l'intermédiaire d'un consultant spécialisé) à partir de l'ensemble des solutions techniques fournies par les compétiteurs lors du premier round d'appel d'offres. Cela veut dire qu'une entreprise peut devoir soumissionner en ayant l'obligation d'utiliser des solutions techniques d'un concurrent ou de voir ses solutions techniques être utilisées par les autres concurrents.

Certes, il y a des avantages à un processus "best & final" pour une municipalité mais ceci peut se révéler néfaste pour l'industrie à long terme au niveau de ses capacités technologiques. Les avantages concurrentiels que procurent les capacités technologiques sont réduits par la diffusion forcée de la technologie vers les concurrents. De ce fait, les rentes que ces avantages procurent sont aussi dissipées et les fonds nécessaires au développement technologique sont plus difficiles à justifier en plus d'être plus restreints.

Tableau 12 : Avantages et désavantages du processus "best & final"

Avantages	Désavantages
• Permet à une municipalité d'obtenir la meilleure solution technique au meilleur prix.	• Peut encourager les fournisseurs à ne pas soumettre leur meilleure solution technique de peur de la voir copiée par un compétiteur. • À long terme, la diffusion technologique forcée peut éroder les avantages compétitifs des entreprises et dans l'ensemble nuire à l'ensemble de l'industrie au niveau du développement technologique.

Les négociations que nous avons analysées sont de deux types: négociation en parallèle et négociation unique. Dans le premier cas, la municipalité négocie avec chacun des deux meilleurs soumissionnaires simultanément, de façon à obtenir le meilleur prix pour la meilleure solution technique. Cette formule permet, entre autres, de soupeser les futures relations de travail qu'aura la municipalité avec son opérateur. De plus, cela permet une dernière négociation. Dans le cas de la négociation unique, on choisit le meilleur soumissionnaire sur son enveloppe technique et on négocie sur le prix. Si la municipalité n'atteint pas ses objectifs, elle passe au second soumissionnaire.

La base économique sur laquelle repose le processus d'appel d'offres est l'utilisation des forces du marché concurrentiel pour obtenir les meilleurs services au meilleur prix. Étant données les particularités de la gestion des services d'eau (monopole naturel, particularité technico-économique, etc.), les seules forces du marché peuvent ne pas être suffisantes pour qu'une société puisse maximiser son bien-être ou qu'une municipalité offre ses services d'eau de la façon la plus efficace et efficiente.

Il nous semble pertinent de mettre en relief les diverses expériences que nous avons examinées quant à l'efficacité des processus d'appel d'offres d'une part et d'autre part, la connaissance des coûts réels par les municipalités, avant les octrois de contrat de gestion déléguée. Nous entendons par coûts réels, les coûts totaux que les usagers devraient payer (peu importe le moyen, taxes municipales, impôts, etc.) pour maintenir (court et long terme) et opérer ses services d'eau, et non pas seulement les coûts d'opération. Le Tableau 13 nous présente le niveau de connaissance des coûts, avant la gestion déléguée, par les administrations publiques.

Tableau 13: Niveau de connaissance des coûts avant la gestion déléguée

	Bon	Approximatif	Mauvais
A		✓	
B	✓		
C		✓	
D	✓		
E	✓		
F			✓
G		✓	
H		✓	
I			-
J			-
K			-

Comme nous pouvons le constater, les gestionnaires impliqués dans cinq cas sur huit ne connaissent qu'approximativement leurs coûts ex ante.

Le BAPE arrivait à des conclusions semblables pour l'ensemble du Québec :

"Nous ne pouvons tout simplement pas juger de manière précise de l'efficacité du système québécois d'eau potable parce que nous ne disposons que d'appréciations sur les quantités d'eau produites et perdues et parce que les autorités municipales [sic] sont incapables d'établir d'une manière comptable rigoureuse tous les coûts de l'eau" (BAPE, 2000, tome 1, p. 29)

Cependant, cette méconnaissance ne permet pas de juger de l'efficacité d'un système. D'autant moins lorsque les services sont entièrement publics et qu'il n'y a pas de benchmarking entre celles-ci pour juger factuellement de leur efficacité. Nous pouvons donc nous poser quelques questions: Est-ce qu'un processus d'appel d'offres permettant aux opérateurs publics de soumissionner eux-mêmes sur leur propre travail, et ce en concurrence avec d'autres soumissionnaires (publics ou privés) permettrait de maximiser le bien-être de la société ou d'obtenir les services les plus efficaces? Est-ce que les forces du marché sont suffisantes pour forcer les concurrents à soumissionner au plus bas prix? Finalement, comment fait une municipalité pour justifier que l'octroi d'un contrat est au meilleur prix si elle ne connaît pas vraiment ses coûts?

Examinons maintenant quelques cas particuliers de gestion déléguée présentés dans le tableau 14 ci-dessous.

Tableau 14: Connaissance des coûts et appel d'offres - une analyse

	Appel d'offres	Soumission employés	Connaissance des coûts	Avantages	Désavantages
G	Non (corporation publique)	n/a	Approx.	n/a	Il est impossible de véritablement savoir si les services sont efficaces
A	Non mais étude (1)	n/a	Approx.	Sauve les coûts d'un processus d'appel d'offres.	Peut ne pas obtenir le meilleur coût
H	Non mais étude (2)	n/a	Approx.	Processus d'octroi peut être plus rapide.	Attire la critique des contribuables Processus non transparent
C	Oui (B&F)	Non (3)	Approx.	L'appel d'offres permet d'exercer les forces concurrentielles du marché	Il n'est pas possible de juger si la proposition est raisonnable et peut entraîner des problèmes (4)
F	Oui	n/a *	Mauvais		
B	Oui	Oui	Bon	L'appel d'offres permet d'exercer les forces concurrentielles du marché	Le coût de l'information - cependant, ce coût permet une meilleure gestion. On ne gère bien que ce que l'on connaît bien.
D				On peut comparer ses coûts avec les soumissionnaires et voir si la proposition est raisonnable (5)	
E					

* Cas F - Usine n'ayant jamais été opérée par des employés du secteur public.

(1) Cas A - la municipalité a demandé à un consultant indépendant de vérifier si l'offre de service (proposition de contrat de service d'opération et de maintenance) d'une entreprise privée était juste et raisonnable. Le consultant a répondu que le contrat était raisonnable en comparaison avec d'autres contrats de type similaire. Cependant, le consultant a clairement indiqué qu'il n'avait pas le mandat de juger si le contrat proposé était le meilleur mais seulement s'il était équitable ("fair"). De plus, à la lecture de cette étude il apparaît clair que si la municipalité avait voulu aller en appel d'offres, il y aurait eu nombre de concurrents potentiels. Il existe un marché concurrentiel en Amérique du Nord contrairement au cas de la France décrié par la Cour des comptes. En effet, la firme de consultant a été en mesure d'analyser l'offre de service proposée en comparaison avec des contrats réels de sept firmes dans d'autres municipalités similaires. Nous ne connaissons toutefois pas les raisons pour lesquelles la municipalité du cas A n'est pas allée en appel d'offres.

(2) Cas H - La municipalité avait un sérieux problème avec ses services d'eaux potables et usées. Elle a donc demandé à une firme d'expert conseil de lui proposer une solution « clé en main ». À la lecture de la proposition de service de cette firme, elle a demandé l'avis d'une autre firme, laquelle a elle-même proposé une solution (et un design) beaucoup plus avantageuse avec un

contrat de service de type DOB (Design-Build-Operate). La municipalité s'est donc tournée vers cette nouvelle firme et n'est pas allée en appel d'offres.

(3) Cas C - Toutes les municipalités qui sont allées en appel d'offres ont permis aux employés publics de soumissionner sur leur propre travail. Dans le cas C, les employés ont refusé, estimant que le processus de gestion déléguée serait arrêté par les tribunaux - il ne l'a pas été.

(4) Cas C et F - Les opérateurs ont estimé le coût de leurs opérations à partir des données fragmentaires obtenues auprès de la municipalité lors du processus d'appel d'offres. Malheureusement, une ville n'ayant qu'une faible connaissance de ses propres coûts d'opération (cas C) ou des coûts de ses opérateurs privés (cas F) peut se retrouver avec un soumissionnaire qui aura soumissionné trop bas et qui éprouvera des difficultés à rencontrer les exigences du contrat. Dans ce dernier cas, il peut être dangereux pour la société d'obtenir des services où l'opérateur privé essaie par tous les moyens de minimiser ses coûts pour réduire ses pertes. Bien entendu, dans certaines circonstances, l'opérateur acceptera d'absorber des pertes afin de préserver sa réputation.

(5) Cas B, D et E - Ces municipalités ont fait les efforts nécessaires pour mesurer leurs coûts. Elles sont en mesure de juger si une offre de service est raisonnable. Par exemple, dans un des cas, les quatre entreprises soumissionnaires avaient dans leurs enveloppes monétaires des frais de service très semblables, mais toutes avaient des frais de 5 à 7 pour cent moins élevés que les coûts estimés par la municipalité.

Suivant notre cadre d'analyse présenté à la Figure 1, et tel qu'expliqué dans le rapport *La gouvernance* et *Les enjeux*, l'information est coûteuse, imparfaite et asymétriquement distribuée entre le principal (la municipalité) et l'agent (l'opérateur). D'une part, pendant la période d'appel d'offres, les soumissionnaires (futur agent) sont limités quant à l'information qu'ils peuvent obtenir. D'autre part, après l'impartition, c'est au tour du principal d'avoir une information limitée.

Ainsi, pendant la période d'appel d'offres, les soumissionnaires sont limités par 1) l'information que le principal peut et/ou veut lui donner et 2) l'information qu'il peut tirer de ses propres analyses lors d'un "due diligence." Cette période est critique et doit être adéquatement préparée. Dans un cas, il était particulièrement difficile pour les soumissionnaires d'obtenir de l'information - les systèmes de procuration étaient inadéquats : photocopies, accès aux archives, etc. La municipalité a réalisé un processus d'appel d'offres très rapide, dû à des pressions externes de nature politique. De plus, la période de "due diligence" fut très courte, reportée à la dernière minute et réalisée simultanément pour tous les concurrents soumissionnaires.

Un tel processus a un effet désastreux : les entreprises sérieuses utilisent des experts qui ne sont généralement pas des locaux - donc un report de dernière minute limite l'utilisation des ces experts. La concurrence simultanée entre pairs pour le cumul d'information peut aussi entraîner des comportements opportunistes - Les soumissionnaires ne voudront pas 1) divulguer à leurs concurrents le type de données qu'ils désirent obtenir; 2) divulguer les méthodes et technologies utilisées pour obtenir de l'information factuelle car ces méthodes procurent un avantage concurrentiel. La rhétorique visant à donner à chaque soumissionnaire la même information doit s'appliquer pour les documents généraux. Cependant, on peut soutenir qu'il est opportun d'inciter

la concurrence entre les soumissionnaires pour l'obtention d'information supplémentaire de façon à ce qu'ils utilisent leurs compétences de pointe et ainsi maximisent l'efficacité de la future gestion et obtiennent le meilleur prix. Il est pertinent de noter qu'une municipalité a pris en considération, dans le cadre de son analyse technique des soumissionnaires, le type de questions et l'analyse technique que ceux-ci ont utilisés. Finalement, recevoir tous les soumissionnaires durant la même période pour un "due diligence" est toujours limité par le nombre d'employés pouvant répondre aux questions de tous en même temps.

Après l'impartition, le principal est limité par l'information qu'il peut obtenir de son agent et l'information que celui-ci a l'obligation contractuelle de lui fournir. Si les contrats ne sont pas rédigés adéquatement, il peut y avoir des problèmes quant à la réouverture d'un nouvel appel d'offres après la fin d'un contrat. Faute d'information adéquate sur la gestion de l'agent, le principal peut se trouver dans une situation où il n'est pas en mesure de juger convenablement le coût réel des opérations. Il est alors difficile de donner les mêmes informations à tous les nouveaux soumissionnaires incluant le soumissionnaire sortant. Cependant, afin de ne pas détruire les avantages compétitifs des entreprises - dans lequel cas ils pourraient ne pas soumissionner - il serait préjudiciable d'exiger toute l'information opérationnelle et financière d'un agent à moins que celui-ci ne soit payé sur une base "coût plus".

En résumé, tant la connaissance des coûts réels que le recours aux appels d'offres sont des pratiques de gestion efficace.

Morphologie des contrats

Un contrat type doit contenir des clauses forçant un opérateur à respecter des normes strictes et à veiller à la pérennité des infrastructures ou des installations dont il se sert pour le compte du principal (i.e. de la ville). Étant donné que la ville ne sera plus le gestionnaire, elle doit s'assurer que les systèmes sont bien maintenus - c'est-à-dire aussi bien qu'elle les tenait elle-même ou selon des normes externes reconnues dans l'industrie.

➤ *Respect des normes réglementaires et autres normes additionnelles dans le contrat*

Dans tous les contrats analysés, les opérateurs étaient tenus de respecter les normes gouvernementales en vigueur. Cependant, si ces normes changent, les coûts additionnels d'opération seront transférés à la municipalité. Le Tableau 15 présente les données sur le respect des normes dans chacun des cas. Nous remarquons que certains contrats ont l'indication "opéré techniquement le mieux possible", souvent sur la base de la performance antérieure des municipalités. De même, pour le cas A, un minimum et un maximum sont imposés, toujours sur la base de la performance antérieure par les autorités publiques. Cependant, ce critère est peu valable lorsque la gestion publique n'était pas efficace ou que la municipalité ne connaissait que partiellement ses coûts. Certes, on peut s'attendre que de meilleurs résultats seront obtenus avec une indication de la forme du cas I "best practice of AWWA" i.e. selon les règles de l'art telles que prescrites par l'American Water Works Association. Cette association est bien reconnue pour ses critères d'excellence.

Selon nous, les cas B et C présentent les contrats qui permettent le mieux de contrôler un opérateur car celui-ci est tenu de respecter tout d'abord les normes gouvernementales ainsi que des normes plus strictes inscrites au contrat auxquelles sont rattachés des pénalités et/ou des incitatifs. Par exemple, on stipule des normes claires avec des quantités prescrites (ex. X mg/litre de DBO [demande Biologique en Oxygène]) quant à la qualité des eaux usées à la sortie de l'usine de traitement. De plus, on détermine des pénalités croissantes pour une eau de moins bonne qualité avec des quantités précises (ex. Y\$ de pénalité par Z mg/litre de DBO excédentaire). Les pénalités peuvent être croissantes de façon non linéaire ou même exponentielle. Les pénalités sont soustraites des revenus de l'opérateur immédiatement.

Comme l'indique le Tableau 15, c'est aussi dans les cas B et C que les normes ont été respectées au-delà de ce qui avait été prescrit au contrat, alors que les autres étaient égales ou supérieures à la norme. Finalement, dans le cas A, la norme moyenne fixée est tantôt supérieure, tantôt inférieure telle que permise au contrat.

Dans les cas où il n'y a pas de pénalité, on a souvent recours à des clauses permettant à l'opérateur de s'ajuster dans le cas de non-respect des normes et de ramener son système à la norme. Après ce délai, nous avons une rupture de contrat. Si l'opérateur a souvent des problèmes, il peut aussi y avoir rupture de contrat. Cependant, la réalité est que les municipalités préfèrent allonger les délais prescrits et donner des « chances » aux opérateurs. Elles préfèrent souvent laisser passer des écarts à prendre des recours juridiques.

Tableau 15: Contrat, clauses minimales / a) Respect des normes réglementaires et autres normes additionnelles dans le contrat

	Opéré techniquement le mieux possible	Normes prescrites au contrat	Selon les normes gouvernementales	Respect des normes
A		Minimum/maximum	✓	+/-
B		Normes & incitatifs	✓	++
C		Normes & incitatifs	✓	+
D	✓		✓	=+
E	✓		✓	=+
F	✓		✓	+
G	✓		✓	
H	n/a	n/a	n/a	n/a
I		"best practice of AWWA"	✓	
J			✓	
K	✓		✓	

= égal aux normes; - inférieur; + supérieur

Les contrats peuvent contenir des normes avec des pénalités et des bonis

➤ *Maintien de la pérennité des infrastructures*

Il est toujours aisé de vérifier qu'un opérateur respecte les normes de qualité de l'eau. Il est moins aisé de vérifier qu'il maintient les infrastructures, d'autant moins pour celles qui sont enfouies. Le principal est limité quant à l'information qu'il peut obtenir de l'agent, ce qui présente un risque d'opportunisme.

Toutefois, il existe des moyens contractuels permettant de s'assurer que l'opérateur veillera à la pérennité des infrastructures et procurera une information suffisante quant à celles-ci. Le Tableau 16 présente quelques-uns de ces mécanismes.

Tableau 16: Participation du secteur privé à la pérennité des infrastructures

	Planification design	Construction	Réhabilitation actifs longue durée	Maintenance actifs courte durée	Opération
A	Révision	Révision	Partielle / Limitée	Limitée	Privé
B	Partielle	R&P	Partielle / Limitée	Limitée	Privé
C	Partielle	R&P	Partielle / Limitée	Limitée	Privé
D	Révision	Révision	Aucune	Limitée	Privé
E	Révision	Révision	Aucune	Limitée	Privé
F	Partielle	R&P	Partielle / Limitée	Limitée	Privé
G	Totale	Totale	Totale	Totale	Privé
H	Totale	Totale	Aucune	Limitée	Privé
I	Révision	R&P	R&P	Limitée	Privé
J	Totale	Totale	Totale	Totale	Privé
K	Révision	Révision	Partielle / Limitée	Limitée	Privé

Participation du secteur privé:

à la planification et au design - Aucune / Révision, audit annuel / Partielle / Totale.

à la construction - Aucune / **R**évision, audit annuel / **P**artielle / Totale.

à la réhabilitation et à la maintenance- Aucune / **R**évision, audit annuel / **P**artielle / Totale.

L'analyse de ces données montre que les contrats :

- 1) *obligent les opérateurs à veiller à l'état des infrastructures.* C'est-à-dire que les opérateurs doivent soumettre pour chaque année du contrat un plan quinquennal de maintien et ou de réhabilitation/renouvellement des systèmes. De cette façon, la municipalité s'assure que son système est bien surveillé et conserve sa pérennité. Dans ce plan, l'opérateur doit proposer et indiquer où la municipalité doit investir pour maintenir la pérennité de ses systèmes. Il appartient à la ville de le faire ou de le faire faire;
- 2) *obligent les opérateurs à veiller et/ou à participer à la construction des infrastructures.* De façon mutuelle, tant l'opérateur que la municipalité ont intérêt à ce que toute construction n'entrave pas l'opération des services d'eau;
- 3) *incitent les opérateurs à participer ou non à la réhabilitation des infrastructures.* Il peut être opportun tant pour la ville que pour l'opérateur d'investir mutuellement dans la réhabilitation. Cela peut diminuer les coûts d'opération et une forme de partage des épargnes peut exister entre la municipalité et l'opérateur qui aura investi. Nous reparlerons de ces incitatifs plus loin.

Les contrats donnent à l'opérateur l'entière responsabilité de l'opération qui est impartie et une responsabilité limitée de la maintenance. Cette dernière est partagée jusqu'à un certain point par les deux parties. C'est-à-dire que la maintenance à court terme est à la charge de l'opérateur jusqu'à un certain point (dans tous les cas sauf dans le cas G - corporation publique - qui en a la responsabilité totale). Cette limite se situe entre ce que l'on peut appeler la maintenance de

routine et la maintenance à long terme (remplacement majeur) pour des éléments dont la durée de vie dépasse celle du contrat. Cette limite est présentée dans le Tableau 17.

De façon générale, le seuil monétaire ou niveau de franchise qui sépare les deux types de maintenance se situe entre 5 000 \$ et 10 000 \$ par élément spécifique de maintenance. C'est-à-dire que tout projet de moins de cette valeur est à la charge de l'opérateur. Tout ce qui lui est supérieur est à la charge de la municipalité, bien que l'opérateur paie la franchise.

De plus, les investissements en amélioration capitale et la réhabilitation sont entièrement à la charge de la municipalité sauf dans les cas où il y a partage des épargnes avec l'opérateur qui aura investi. Pour s'assurer d'une bonne compréhension entre les parties, et que les systèmes sont bien maintenus, il est nécessaire de définir les termes maintenance de routine, préventive, mineure, majeure, remplacement majeur, amélioration capital. C'est souvent un point de litige entre les parties. La différence entre un élément de maintenance et un d'amélioration capitale est habituellement assez claire. De plus, on détermine un seuil monétaire pour les séparer. Par contre, la différence entre un élément de maintenance et une réparation majeure peut être complexe. L'exemple concret ci-dessous peut nous aider à comprendre.

Maintenance de routine ou réparation majeure?

Dans un cas, une entreprise a construit un nouveau système 2 ans avant que les services soient impartis. Dans ce système, 24 valves ont été installées et l'on espérait qu'elles auraient une durée de vie de plus de 20 ans. Cependant, au bout de 36 mois, alors que le service était imparté, déjà 8 de ces valves ont dû être remplacées et plus de la moitié au bout de 48 mois d'opération par le nouvel opérateur. Le problème survient au niveau des définitions. Chaque valve est un élément indépendant et donc la franchise pour ce cas est de 5 000 \$. Le coût des valves est de 6 000 \$. Donc, la municipalité ne paie que 1 000 \$ par unité. Cependant, dû à l'erreur de design de la part du constructeur, l'opérateur devra payer 120 000 \$ alors que la ville n'en paiera que 24. Est-ce alors une réparation majeure? N'est-ce pas un seul projet? Toutefois, l'opérateur a pris les systèmes "tel quel" après une inspection commune. Les nouvelles valves auront une durée de vie supérieure au contrat - Qui doit payer?

Dans quelques contrats, des exemples ont été annexés pour que les deux parties puissent s'entendre et se comprendre. Cependant, l'exemple ci-dessus ne faisait pas partie des exemples au contrat et était toujours un point en litige. C'est pour cela, que nous avons porté un jugement sur la valeur des définitions que comportait chacun des contrats.

Nous porterons notre attention sur les cas D et E. Ces contrats sont très bien rédigés quant aux définitions. Cela est le fruit de plusieurs années de travail conjoint entre les municipalités et les opérateurs. Ceux-ci ont pris l'habitude de noter leur différends au fur et à mesure de leurs échanges. Par la suite, ils ont ajouté et amendé les contrats.

Finalement, le Tableau 17 nous présente comment les fonds sont accordés pour la maintenance. Dans un bon nombre de cas, un fonds est alloué à l'avance pour les frais de maintenance. De cette façon, l'opérateur a plus d'aisance au niveau de ses liquidités pour parfaire les travaux nécessaires en temps voulu. Dans les cas où la maintenance est définie par un budget de la ville, tous les projets doivent être planifiés à l'avance.

Tableau 17: Maintien de la pérennité des infrastructures / définitions

	Définitions des divers types de maintenance (0 faible, 5 excellent)	Division entre maintenance de routine et réparations Seuil	Division entre maintenance et amélioration capitale Seuil	Fonds pour Maintenance, réparation, améliorations
A	2	10k	10k	Budget de la ville
B	3	5k	5k	
C	3	10k	10k	
D	4	10k	10k	✓
E	4	10k	10k	✓
F	2	5k	5k	✓
G	N/a	n/a	N/a	✓
H				
I	2	Budget de la ville	Budget de la ville	Budget de la ville
J	1			✓
K	2	10K	10K	✓

Dans les cas d'urgence, pour la majorité des contrats, l'opérateur investira lui-même de ses propres fonds même s'il s'agit d'une réparation majeure et en chargera le coût à la municipalité. Il est cependant de son devoir d'aviser celle-ci dans les plus brefs délais. Dans certains cas, l'opérateur doit immédiatement aviser la municipalité des problèmes éminents. Si cette dernière ne fait rien et que cela cause un préjudice à l'opérateur, il n'en sera pas responsable.

➤ *Maintien des compétences des opérateurs*

Pour s'assurer que les systèmes sont bien opérés et maintenus, il est nécessaire que les employés soient compétents et qu'ils le demeurent malgré les innovations technologiques. Le Tableau 18 nous montre que pour les cas où nous avons obtenu l'information, tous les contrats ont des clauses stipulant que les opérateurs doivent employer des ressources humaines adéquates, que les compétences de cette main-d'œuvre doivent être maintenues selon les règles de l'art. De plus, la grande majorité des cas ont des clauses additionnelles de formation du personnel et des plans de carrière.

Tableau 18: Maintien des compétences des opérateurs

	Fournir des ressources humaines adéquates	Maintien selon les règles de l'art - minimum	Clause additionnelle de formation du personnel plan de carrière/formation
A	✓	✓	-
B	✓	✓	✓
C	✓	✓	✓
D	✓	✓	✓
E	✓	✓	✓
F	✓	✓	✓
G			
H			
I	✓	✓	
J	✓	✓	✓
K	✓	✓	✓

➤ *Processus de contrôle, information et Transparence*

Même lorsque l'on a bien défini les processus de maintien des systèmes et que les employés sont compétents, il faut s'assurer que l'opérateur réalise bel et bien ses tâches. Encore, un fois, il est possible par régulation contractuelle de forcer l'opérateur à donner suffisamment d'information sur son opération, sans toutefois lui causer préjudice quant à ses avantages concurrentiels (gestion et technologie) et entraver le travail de l'opérateur par une coûteuse et trop grande ingérence. Le Tableau 19 présente le type d'informations requises par les contrats.

Tableau 19: Processus de contrôle information et Transparence

	Maintenance informatisée	Rapports de contrôle	Inspection par un tiers	Information opération	Information financière
A	✓	✓		✓	(✓)
B	✓	✓		✓	(✓)
C	✓	✓		✓	(✓)
D	✓	✓		✓	(✓)
E	✓	✓		✓	(✓)
F	✓	✓		✓	(✓)
G					✓
H	-	-	-	-	-
I	-	✓	✓	✓	✓
J		✓	✓	✓	✓
K	-	✓		✓	(✓)

(✓) information partielle

Ainsi, dans un grand nombre de contrats, l'opérateur est obligé d'utiliser un système de maintenance informatisé où tous les travaux sont inscrits en détail. De plus, la municipalité a accès à ce dossier en tout temps.

Des rapports de contrôle sont exigés par clause contractuelle. Des analyses de laboratoire sont effectuées quant à la qualité de l'eau (potable/usée) par les municipalités ou par les laboratoires de l'opérateur et/ou encore certifiées par des laboratoires indépendants.

Tous les cas que nous avons analysés devaient fournir l'information opérationnelle nécessaire à son contrôle sauf dans le cas G où la gestion est une entreprise publique.

Finalement, l'information financière n'est que partielle. Elle est généralement utilisée par la ville pour prévoir et justifier sa tarification. Dans trois cas, l'information est totale: le cas G, une corporation publique, le cas I une concession régie par une régulation externe et le cas J qui doit fournir cette information de par le type de paiement (coûts +) pour ses services.

➤ *Mécanismes d'arbitrage / conflits*

Tout comme nous l'avons expliqué dans le document *Les enjeux*, le « contrat parfait » n'existe pas. C'est pourquoi, il est nécessaire d'énoncer dans ceux-ci des protocoles ou mécanismes de résolution de conflits.

Le Tableau 20 présente ces protocoles et le nombre de paliers existant avant le dernier recours. Tout d'abord, nous avons le nombre de représentants de chaque partie. C'est à ces représentants que la responsabilité est donnée pour les échanges contractuels entre les parties. L'expérience veut que ce nombre soit assez restreint. Certains gestionnaires nous ont fait part qu'une équipe de six individus était déjà trop grande pour résoudre des problèmes épineux et qu'une équipe de quatre serait préférable. En fait, lorsque l'on n'a que deux personnes de chaque côté, généralement il y a un spécialiste du secteur et un gestionnaire de contrat. Lorsqu'il y a trois personnes, il arrive parfois que la personne additionnelle ait des intérêts de politique municipale autre que la gestion efficace des ouvrages. Le cas J quant à lui est formé de comités, puisqu'il s'agit d'une concession, et que la régulation se fait par un régulateur externe et non pas seulement par contrat.

Les mécanismes de résolution de conflits sont importants car ils peuvent entraîner des coûts juridiques considérables à toutes les parties. Il est généralement préférable d'éviter le dernier recours, les tribunaux, c'est pourquoi certains processus ont des étapes successives. Les mécanismes de résolution de conflit ne sont pas tous les mêmes pour chaque contrat. Les divergences se situent au niveau du nombre d'étapes et l'utilisation de processus d'arbitrage.

Certains contrats ont un très long processus de résolution de conflits comme le cas A. Jusqu'à un certain point, on pourrait même parler de laxisme. En effet, à la limite, un opérateur peut étirer sa plus ou moins mauvaise performance sur presque 5 mois sans qu'il n'y ait de pénalité. De plus, il y a même un processus d'arbitrage possible. Ce contrat d'ailleurs ne comporte pas de clause de pénalité outre le bris de contrat lui-même. Bien sûr, dans un cas d'extrême négligence ou de négligences graves sciemment répétées, c'est un bris de contrat et la reprise des ouvrages par la municipalité. À l'inverse, un opérateur ayant un différend (comme dans l'exemple précédent concernant les valves) peut devoir attendre assez longtemps avant de trouver une solution mitoyenne. Malheureusement, de tels contrats peuvent entraîner des comportements opportunistes néfastes pour le bien-être de la population.

À l'autre extrême, les cas B et C n'ont qu'un premier et dernier avis, lequel est suivi du recours aux tribunaux. La résolution est particulièrement difficile lorsqu'une solution doit être obtenue, sans autre recours ni même d'arbitre, par un groupe de six individus ayant des intérêts divergeants.

Tableau 20: Mécanismes d'arbitrage / conflits

	Représentants		Processus de résolution de conflit →				Arbitre	Tribunaux
	Municipalité	Opérateur	1 ^{er} avis	Réponse	2 ^{ème} avis	Défaut		
A	1	1	✓	90 j	30 j	30 j	✓	✓
B	3	3	✓			30 j		✓
C	2	2	✓			15 j		✓
D	1	1	✓	20 j	30 j	60 j		✓
E	1	1	✓	20 j	30 j	60 j		✓
F	1	1	✓			30 j		✓
G	2 à 3	2 à 3	✓	14 j	30 j	30 j	✓	✓
H								
I	1	1	✓	10 j	30 j	10 j	✓	✓
J	Comité	Comité	✓	30 j	15 j	3 mois		✓
K	1	1	-	-	-	-	✓	✓

Le partage des risques et des gains

L'un des avantages majeurs de la participation du secteur privé dans la gestion de services publics d'eau est qu'il permet de protéger les investissements nécessaires aux infrastructures des contraintes administratives et politiques habituelles de la gestion publique telles la politisation des décisions à court terme pour des infrastructures ayant une longue durée de vie et les contraintes budgétaires "souples" (voir le rapport *La gouvernance*). De plus, il permet aux municipalités d'avoir accès à des sources de financement. Cependant, étant donné qu'un investissement dans des infrastructures d'eau est irrécupérable (on ne peut déterrer la tuyauterie qu'à grand coût!), les entreprises privées voudront réduire leurs risques de se faire exproprier avant d'avoir obtenu un rendement suffisant sur leurs investissements à long terme. D'un autre côté, bien que cette protection permette des gains immédiats, la municipalité voudra s'assurer qu'une partie des gains obtenus par les opérateurs soient transférés aux contribuables et que l'opérateur maintiendra les infrastructures tout au long du contrat même après avoir recouvert ses dépenses.

➤ Motivation et incitations à la performance

Comme nous l'avons présenté dans la dernière section, la gouvernance ou régulation par contrat permet de faire en sorte qu'un opérateur privé opère et maintienne adéquatement un système. Cependant, outre la vérification du respect des normes, des processus de maintenance des systèmes et des compétences, comment fait-on pour motiver l'opérateur à gérer le plus

efficacement possible de façon intrinsèque, c'est-à-dire qu'il ait intérêt à le faire pour son propre bénéfice tout en générant des gains pour les contribuables.

Certes, le mode le plus usuel pour inciter un opérateur à gérer efficacement le système imparti est par le contrôle de ses revenus ou le choix de son mode de rémunération. De plus, il y a le partage des économies et finalement des pénalités et des bonis. Le Tableau 21 présente diverses formes de rémunération et d'incitation à la performance.

Tableau 21: Rémunération et partage des économies et incitation à la performance

	Frais fixes	Price-cap	Pass-through	Coût +	Tarif par Régulation externe	Partage des économies	Bonus /pénalité performance
A		✓	✓			✓	-
B	✓		✓			✓	✓
C	✓		✓			✓	✓
D	✓		✓				-
E	✓		✓				-
F		✓	✓			✓	-
G					✓		
H							
I				✓		-	-
J					✓	✓	✓
K		✓	✓			✓	-

Dans ce tableau, nous retrouvons les formes de rémunération:

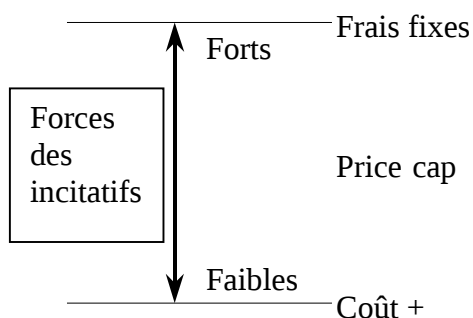
- 1) *frais fixes* - dans ce contrat un prix fixe annuel (payé mensuellement) est entendu pour des services précis pour toute la durée du contrat. Cette régulation contractuelle implique que les prix sont établis sur une longue période de temps de telle sorte qu'une entreprise bien gérée peut s'attendre à obtenir un certain revenu, mais l'opportunité d'obtenir un meilleur profit est un fort incitatif pour une gestion plus efficace. Si l'entreprise est très efficace et réduit ses coûts, elle obtiendra des profits supérieurs à ceux qu'elle pouvait raisonnablement obtenir en maintenant ses coûts.
- 2) *"price cap"* - dans ce contrat, un prix fixe annuel (payé mensuellement) est entendu pour des services précis. Cependant, ce prix est ajusté périodiquement par une formule d'ajustement tenant compte des gains d'efficacité. De cette façon, une partie des gains de cette meilleure efficacité est transférée aux consommateurs
- 3) *"coût +"* - dans ce contrat, les coûts d'opération sont payés par la municipalité auquel on ajoute (+) les frais de gestion de l'opérateur ou un taux de rendement permis.

Certains contrats ont des clauses additionnelles de type "pass-through" c'est-à-dire que les contrats sont majorés pour le coût de certains intrants tels les prix de l'énergie, des produits chimiques et de la main-d'œuvre. On utilise habituellement divers indices comme l'indice des prix à la consommation pour procéder à ces ajustements.

Les cas G (corporation publique) et J (concession) ont des revenus limités par une régulation externe - soit sur la base d'une tarification établie par régulateur externe.

La Figure 10 présente ces trois types de rémunération en fonction de la force de leurs incitatifs avec à chacun des extrêmes: les *frais fixes* où l'opérateur perçoit de forts incitatifs à accroître son efficacité et de ce fait ses profits et d'autre part, le *Coût +* où il n'y a pas d'incitatif pour l'opérateur puisque tous ses coûts d'opération et de maintenance sont transférés aux contribuables; il n'est payé que pour son opération, laquelle peut être bien au-delà des normes environnementales ou de santé publique prescrites, mais avec un coût qui peut lui aussi être bien supérieur.

Figure 10 : Force des incitatifs



Dans un certain nombre de cas analysés, municipalité et opérateur se partagent des gains d'économies, mais aussi des risques financiers, c'est-à-dire qu'ils investissent dans des améliorations de capital. On ne parle pas de partage de profits ici mais de partage d'économies car les services d'eau sont un coût et les améliorations ne permettent que des réductions de coût. De façon générale, on retrouve les règles suivantes, présentées au Tableau 22, pour le partage des économies. Le partage varie selon les contrats et, dans certains cas, le partage des risques et des gains est négocié pour chaque projet. Il est très intéressant de remarquer que certains contrats bonifient l'opérateur pour avoir proposé un projet même si celui-ci ne participe pas à son financement. Ceci encourage une gestion pro-active de la part de l'opérateur.

Tableau 22: Partage des coûts versus participation

Proposé par:	financé par:	Partagé par:
Municipalité	Municipalité	Municipalité
Municipalité	Opérateur	Opérateur jusqu'au recouvrement de ses coûts puis Municipalité/Opérateur ou Municipalité/OPÉRATEUR
Opérateur	Municipalité	Municipalité/Opérateur ou MUNICIPALITÉ/Opérateur
Opérateur	Municipalité/Opérateur	Municipalité/Opérateur
Opérateur	Opérateur	Opérateur jusqu'au recouvrement de ses coûts puis Municipalité/Opérateur ou Municipalité/OPÉRATEUR

Finalement, dans la dernière colonne du Tableau 21, comme nous l'avons exposé plus haut, certains contrats ont des pénalités pour le non-respect des normes environnementales ou de santé publique. Pour ce qui est du non-respect des processus de gestion et de maintenance, il existe comme l'indique le Tableau 23, des mécanismes coercitifs et ce de part et d'autre (ex. si la ville ne payait pas l'opérateur). Ainsi, un certain nombre de contrats prévoient une lettre de crédit

et/ou un "bon de performance". C'est-à-dire que si le contractuel ne respecte pas le contrat, la municipalité est en droit de résilier le contrat et d'encaisser le bond ou la lettre de crédit. Il s'agit d'un mécanisme d'engagement efficace.

La lettre de crédit est un instrument assez efficace mais coûteux (frais des intérêts) pour l'opérateur et pour la municipalité puisque les soumissionnaires en tiennent compte lorsqu'ils fixent le prix de leurs honoraires dans l'enveloppe de soumission. Cela donne peut-être à la municipalité un sentiment de sécurité mais cet argent perdu annuellement aurait pu être investi dans des améliorations capitales. Dans un cas particulier, la ville préférerait réduire une lettre de crédit en échange de garanties quant au paiement des comptes d'utilisation d'énergie et de main-d'œuvre - pour s'assurer qu'en cas de problèmes majeurs et de résiliation, elle ne se retrouve pas avec les comptes les plus importants en souffrance.

Tableau 23: Mécanismes pour l'amélioration de la performance et le partage des gains d'efficacité

	Bon de performance	Lettre de crédit	Résiliation sans cause par la ville	Résiliation sans cause par opérateur
A	✓			
B		✓	avec pénalités	avec pénalités
C	✓	✓	avec pénalités	avec pénalités
D			avec pénalités	avec pénalités
E			avec pénalités	avec pénalités
F		✓	3 mois	-
G				
H				
I	✓		-	-
J				
K	-	-	Préavis 3 ans	Préavis 3 ans

Un certain nombre de contrats peuvent être résiliés avant leur terminaison. Cependant, ils sont assujettis à des compensations ou pénalités, lesquelles sont décroissantes avec les années. Le cas F est particulier car, sans aucune pénalité et seulement un avis de 3 mois, la municipalité peut résilier le contrat et reprendre les ouvrages. Pour la municipalité, c'est un avantage énorme que d'être libre de disposer d'un opérateur à sa guise. Il n'en est toutefois pas de même pour l'opérateur qui, lui, est tenu de respecter son contrat. Il est intéressant de noter que, bien que le cas F permette à l'opérateur d'investir et de partager les économies, celui-ci n'a pas investi et n'est pas enclin à le faire car le risque d'expropriation est perçu comme étant trop important. D'autant plus important que les pénalités écrites aux contrats ne tiennent pas compte de la notion du pouvoir économique de la réputation. Les entreprises privées doivent à tout prix conserver leur réputation d'excellent gestionnaire. Il en dépend de leur survie à long terme. Les services d'eau sont étroitement liés à la santé publique. Ainsi, une mauvaise presse peut faire perdre des contrats importants pour des entreprises spécialisées dans la gestion de l'eau. Certaines municipalités utilisent cet élément et publient conjointement les résultats de la gestion de l'eau sur une base périodique et même sur une base quotidienne par service Internet (page web).

➤ *Gestion et partage des risques*

Tous les risques d'opération sont à la charge des opérateurs, sauf dans des circonstances incontrôlables. Cependant, les contrats comportent des clauses pour les changements de circonstances relatifs à la réglementation environnementale, la qualité et à la quantité des intrants (eau).

Les seuls risques commerciaux que nous avons examinés sont la collection des revenus. Ces risques sont la responsabilité ultime des autorités municipales même si, dans certains cas, les entreprises ont la charge de collecter les revenus. Le seul cas où l'opérateur était responsable avec risques de la collection des revenus est le cas de concession.

Les risques financiers n'existent que pour les firmes qui investissent dans des améliorations capitales, comme dans les cas B, C, F, K. Les contrats sont tous d'une durée d'au moins 8 ans, excepté pour le cas A. Ce dernier n'a d'ailleurs pas investi durant la première phase de 5 ans. Il le fera peut-être dans la deuxième partie du contrat. La firme F quant à elle n'est pas suffisamment motivée pour prendre des risques compte tenu que son contrat peut être résilié sur avis sans pénalité. Pour tous les autres contrats où l'on a investi, les personnes interviewées s'entendent pour dire que les contrats courts ou avec renouvellement à mi-parcours n'encouragent pas les opérateurs privés à investir dans des améliorations significatives. De même, les contrats ayant des clauses de terminaison sans cause n'encouragent pas non plus l'investissement privé.

La transition

La transition est souvent perçue par le public en général comme étant un des éléments les plus sensibles pendant les processus de réforme. À notre grande surprise, bien qu'important, cela ne semble pas avoir été l'élément le plus difficile à résoudre pour les cas que nous avons examinés au Canada et aux États-Unis. Certes, les groupes les plus touchés par les processus de transition sont les employés, et il est compréhensible qu'un tel processus provoque beaucoup d'incertitude. Il est reconnu que les processus de réforme entraînent une réduction du nombre d'employés. Cependant, comme le décrit le Bureau international du travail, les entreprises font des efforts pour minimiser les conséquences de ces réductions:

One of the major findings of an ILO study is that an increasing number of companies have been inclined to downsize themselves by adopting flexible "buyouts" rather than involuntary "layoffs." These buyout measures include early retirement packages, attrition, redeployment and retirement over a number of years, all of which are designed to minimize the impact of privatization and restructuring. (ILO, 1999, p. 51)

Ceci étant dit, l'examen de nos cas nous porte à croire que ces incertitudes ne sont que partiellement fondées. De plus, un exemple en dehors de nos cas d'études peut être cité pour démontrer qu'il est possible de - et que certaines compagnies se sont engagées à - limiter les réductions d'emplois imposées par la privatisation et la restructuration. Il est reporté par le BIT,

organisation internationale onusienne qui a comme rôle de veiller aux pratiques touchant les travailleurs.

Un exemple de compagnie s'engageant à limiter les réductions d'emplois imposées par la restructuration

Par exemple, United Waters, aux États-Unis, s'est engagée à travailler en partenariat avec la ville de Buffalo afin qu'aucune mise à pied involontaire n'intervienne pendant la durée du contrat. Dans sa réponse à l'appel d'offres, elle indique ce qui suit:

"United Waters s'engage à employer le personnel actuel et à investir de manière significative dans l'amélioration des ressources humaines. Le prix de United Waters s'assortit d'une garantie de l'emploi pour tous les salariés actuels; aucun licenciement, aucune réduction de personnel non librement consentie n'aura lieu pendant la première année du contrat, conformément aux conditions fixées dans l'appel d'offres. L'intention et l'objectif de United Waters sont de fournir un emploi au personnel actuel pendant toute la durée du contrat de cinq ans; les départs seront volontaires et seront dus à la réduction naturelle normale des effectifs. A cette fin, nous utiliserons une approche novatrice pour améliorer la qualité des services en «internalisant» des services aujourd'hui sous-traités (petits travaux d'équipement, réparations, etc.). United Waters est prête à garantir qu'aucune réduction forcée de personnel n'aura lieu tout au long d'un contrat qui devrait être, dans l'idéal, d'au moins dix ans."

Source: ILO 1998 (<http://www.ilo.org/public/french/dialogue/sector/techmeet/tmpu99/tmpur2.htm>)

En fait, comme l'indique le Tableau 24, tous les contrats avaient des clauses de respect des obligations légales quant aux lois du travail. De plus, la très grande majorité des contrats avaient des clauses explicites quant au respect des conventions collectives. Quant aux conditions de travail, sur les dix contrats que nous avons analysés, sept contrats avaient des clauses stipulant que les conditions d'emploi seraient les mêmes ou supérieures à celles qui prévalaient dans le secteur public. Bien que le cas A n'ait pas une telle clause, les conditions des employés de l'entreprise privée sont supérieures aux conditions des autres employés de la municipalité. Il faut remarquer que dans le cas I, à notre grande surprise, la municipalité ne garantit qu'à 90% les conditions des employés qui reviendraient ultérieurement à la municipalité par la suite d'une reprise des ouvrages ou autre. Cependant, l'entreprise privée, elle, devait avoir des conditions supérieures ou égales à la ville. Finalement, ce n'est que dans quelques contrats que l'on retrouve des clauses sur la mise à pied d'employés et d'aide à ceux-ci pour trouver un autre travail.

Un point difficile pour le transfert des employés dans les municipalités que nous avons visitées est le transfert des fonds de pension du secteur public. En effet, ceux-ci sont régis par la loi. Dans un cas en particulier, il a fallu attendre qu'un jugement soit prononcé avant d'effectuer le transfert du fonds de pension ou d'en établir un équivalent. Les employés ont malheureusement, dû aux procédures législatives, été dans l'incertitude et ont été, par la force des choses, obligés de faire le choix de passer au secteur privé ou non sans savoir s'ils auraient le même régime de retraite.

Tableau 24: Gestion des ressources humaines / formation / mise à pied, etc.

	Obligations légales, assurances	Facilité	Temps alloué	Conditions d'emploi maintenues ou bonifiées	Respect des conventions collectives
A	✓	1	~1 ans		✓
B	✓	3	4 mois	✓	✓
C	✓	1	1 semaine	✓	✓
D	✓	4	3 mois	✓	✓
E	✓	4	3 mois	✓	✓
F	✓	5	1 mois	-	
G	✓	4	1 an	✓	
H	*		DBO		
I	✓	-	DBO	✓ et 90% si repris par la ville	✓
J	✓	-	-		
K	✓	-	-	✓	✓

*Cas H : données non disponibles

Enfin, un dernier point sur la transition est le transfert des employés et des ouvrages aux nouveaux gestionnaires. Le Tableau 24 présente d'une part l'évaluation semi-quantitative que nous avons réalisée par rapport aux données recueillies lors des entrevues quant à la facilité avec laquelle le processus de transition s'est réalisé. Plus le score est élevé, plus la transition a été jugée facile. D'autre part, la troisième colonne indique le temps qui a été alloué au nouveau gestionnaire pour prendre la relève.

L'un des problèmes le plus fréquemment signalé a été le blocage systématique par des syndicats locaux de la gestion déléguée. Ainsi, pour le cas le plus difficile à notre avis, dû à des délibérations juridiques, l'entreprise privée n'a pu avoir accès aux ouvrages qu'une semaine avant la transition et cela grâce à une injonction pour permettre une transition qui, autrement, aurait pu être dangereuse pour la santé publique. Une telle transition n'est pas souhaitable.

La transition d'une administration publique "entrepreneur" à une administration publique "stratège" est difficile. La préparation de l'administration publique, avant l'octroi d'un premier contrat, est d'autant plus importante. Il est nécessaire d'apprendre à régir un contrat sans avoir recours à une ingérence indue. Dans plusieurs cas, les administrateurs publics, habitués à opérer eux-mêmes, avaient de la difficulté à donner la pleine liberté opérationnelle aux opérateurs privés, telle que consentie dans le contrat. Les municipalités doivent contribuer à la souplesse de ces transitions. Dans un cas, au jour zéro, la municipalité n'avait pas encore décidé quels employés elle garderait ni lesquels seraient transférés.

Enfin, la plupart des gestionnaires tant privés que publics que nous avons rencontrés estiment qu'une transition sur une période de quatre mois est préférable, de façon à ce qu'au jour zéro, tout soit en place et que les systèmes ne soient aucunement dérangés.

V - CONCLUSION

L'analyse fine des contrats que nous avons effectuée nous permet de tirer un certain nombre de leçons à propos de la gestion déléguée.

Leçon #1 L'efficacité de la gestion déléguée

Il nous apparaît clair que la gestion déléguée, lorsqu'elle est bien conçue, engendre une gestion efficace *sans* présenter de risques significatifs pour la population. La gestion déléguée a en effet permis, dans plusieurs cas, d'obtenir une amélioration de l'efficacité opérationnelle : réduction des coûts, augmentation de la productivité, amélioration des techniques employées, amélioration des niveaux de service, etc. Ceci est particulièrement vrai lorsque les contrats de gestion déléguée font intervenir des incitations (bonis, pénalités, bons de performance, partage des économies, etc.) reliées à la performance.

Rappelons que les objectifs financiers (réduction des coûts, augmentation des revenus, etc.) figuraient au premier plan des motivations des donneurs d'ordre. Rappelons également que dans 6 des 11 cas étudiés, les ententes contractuelles prévoyaient un partage des gains ou économies entre les administrations publiques et les opérateurs.

Leçon #2 Les contrats de gestion délégués sont clairs

D'après notre analyse fine de 11 contrats réels, nous estimons que la majorité des contrats sont clairs: ils sont en tout cas suffisamment explicites pour motiver et contrôler efficacement les opérateurs. Au chapitre des normes, notamment, les normes spécifiées contractuellement excèdent en général les normes réglementaires régionales ou nationales.

Leçon #3 Une morphologie des contrats très riche

L'analyse de la morphologie des contrats révèle une très grande diversité et une grande richesse contractuelle. Les contrats étudiés révèlent une différenciation importante aux plans :

- des activités confiées en gestion
- de la durée des ententes
- des échanges d'information
- de la nature des contrôles et des mécanismes de résolution des conflits
- de la nature et de la puissance des incitations

Leçon #4 La gestion déléguée est compatible avec une grande transparence au plan de l'information

La majeure partie des contrats exigent la divulgation de *plus d'information* que l'application stricte des réglementations nationales ou provinciales. Qu'il s'agisse d'informations:

- techniques
- opérationnelles
- financières.

En fait, c'est du côté des administrations publiques qu'il faut chercher la source des carences informationnelles les plus significatives. Le Québec est un bon exemple de cet état de fait : la quantité et la qualité de l'information sur la gestion de l'eau sont très discutables alors que la gestion publique recouvre quasiment tout le territoire. En France, aux États-Unis et en Angleterre, où le recours à différentes formes de gestion déléguée est beaucoup plus systématique, tant la quantité que la qualité d'information sont généralement supérieures. Il n'y a par conséquent aucune raison de craindre que la gestion déléguée, lorsque bien conçue, ne réduise la qualité de l'information à la disposition des citoyens et des usagers.

D'autre part, les études de cas que nous avons effectuées révèlent que la vaste majorité des administrations publiques avaient au mieux une connaissance approximative des coûts de l'eau et de la qualité de leur réseau avant de considérer la gestion déléguée.

Leçon #5 La gestion déléguée repose sur un partage des responsabilités entre les secteurs privé et public

Sauf dans le cas extrême de la privatisation, la gestion déléguée ne nécessite aucunement un transfert massif de propriété vers le secteur privé. Le contrôle de la tarification est également toujours du ressort des administrations publiques, du moins dans les 11 cas que nous avons étudiés. Enfin, des mécanismes de régie des contrats et de réglementation sont normalement à concevoir ou à aménager pour encadrer efficacement la gestion déléguée. C'est ce que nous appelons "l'impossible démission du secteur public". Le bien-être de la communauté repose donc sur une intervention publique adéquate, efficace et responsable. Nous analysons en détail la nature de cette intervention dans notre rapport sur la gouvernance.

Leçon #6 Une gestion déléguée efficace exige une transformation du rôle de l'administration publique

Le rôle de l'administration publique est transformé par le recours à la gestion déléguée. Le défi consiste à effectuer une transition d'une administration publique "entrepreneur" à une administration publique "stratège". Cette transition est difficile. Elle implique que les gestionnaires et les responsables politiques acceptent de définir leur rôle différemment et de circonscrire celui-ci. En particulier, cette transition signifie :

- que les administrations publiques doivent apprendre à « régir » sans « s’ingérer » dans la gestion quotidienne : c’est la question de la gouvernance ;
- que les administrations publiques acceptent de se concentrer sur leurs compétences distinctives : concevoir le cadre institutionnel qui permet le plus efficacement de gérer les services et définir les objectifs et besoins de la communauté, ce qui implique d’effectuer les arbitrages nécessaires entre objectifs contradictoires.

Leçon #7 L’importance de la transition

Deux éléments sont clairement ressortis de nos analyses de cas. Le premier concerne le traitement des employés du secteur public. Presque tous les contrats analysés contenaient des clauses garantissant le respect des conventions collectives existantes. En fait, dans 7 des 11 cas analysés, les conditions d’emploi furent maintenues ou améliorées. Certains contrats comprenaient également des garanties d’emploi pour une période donnée.

Le second élément majeur concernant la transition nous renvoie à la désirabilité de recourir à un processus d’appel d’offres et de sélection du partenaire privé ouvert et compétitif. S’il est possible de sauver des coûts à court terme en évitant un processus d’appel d’offres compétitif, il demeure que la concurrence est le meilleur moyen pour révéler les véritables coûts et préserver la légitimité d’une opération de gestion déléguée. Dans plusieurs cas, les municipalités ont permis à leurs propres employés de soumissionner pour obtenir le contrat.

Par contre, les administrations publiques qui ont opté pour un processus non compétitif et moins transparent le regrettent souvent à cause des critiques et des problèmes associés à la gestion ultérieure du contrat. Nous croyons donc qu’il est avantageux d’opter pour un processus d’appel d’offres ouvert et compétitif.

Leçon #8 Le besoin d’une révision de la gouvernance au Québec

Force nous est de constater que l’adoption des meilleures pratiques de gestion déléguée au Québec exigerait que des contraintes majeures soient levées. Beaucoup reste à faire pour permettre au Québec de bénéficier de nouvelles approches de gestion plus performantes pour la société. Il importe donc de modifier le cadre institutionnel et réglementaire de la gestion de l’eau: c’est le problème de la gouvernance.

Bibliographie

- BAPE (2000) *Rapport de la commission sur la gestion de l'eau au Québec, Tome I*, Québec : Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 480 p.
- Boyer, Marcel, Michel Patry et Pierre Tremblay (1999) La gestion déléguée de l'eau : Les enjeux. Montréal : CIRANO, 52 p.
- Byrnes, Patricia, Shawna Grosskopf et Kathy Hayes (1986) Efficiency and Ownership: Further Evidence. *Review of Economics and Statistics* **68** (2), p. 337-341.
- ECLAC (1997) Regulation of the Private Provision of Public Water-Related Services. Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Rapport no 97-9-800, 115 p.
- ESCAP (1997) Guidebook on Private Sector Participation in Water Supply and Sanitation. New York : United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, no 1732.
- Feigenbaum, Susan et Ronald Teeple (1983) Public versus Private Water Delivery: A Hedonic Cost Approach. *Review of Economics and Statistics* **65** (4) p. 672-678.
- Foster, Vivien (1996) Modernización y reforma del sector de agua potable y saneamiento. Lima : Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente, 42 p.
<http://www.cepis.org.pe/eswww/fulltext/repind64/modref/mod.html>
- GAO (1990) *Case Study Evaluations*. [GAO/PEMD-91-10.1.9] United States General Accounting Office, Program Evaluation and Methodology Division.
- GAO (1991) *Designing Evaluations* [GAO/PEMD-10.1.4] United States General Accounting Office, Program Evaluation and Methodology Division.
- Gray, Philip (1998) Utility Regulators – Supporting Nascent Institutions in the Developing World. *Public Policy for the Private Sector, World Bank Group, Finance, Private Sector, and Infrastructure Network Note* no 153, 4 p.
- Green, Richard (1997) Utility Regulation – A Critical Path for Revising Price Controls. *Public Policy for the Private Sector, World Bank Group, Finance, Private Sector, and Infrastructure Network Note* no 133, 4 p.
- Haarmeyer, David et Ashoka Mody (1997) Private Capital in Water and Sanitation. *Finance & Development* **34** (1), p. 34-37.
- Heilman, John G. et Gerald W. Johnson (1991) How State Regulatory Agencies Address Privatization: The Case of Wastewater Treatment. *Evaluation and Privatization: Cases in Waste Management* sous la direction de John G. Heilman. San Francisco : Jossey-Bass, p. 49-67.
- ILO (1998) Impact des privatisations et restructurations sur l'emploi et la valorisation des ressources humaines. *Gestion de la privatisation et de la restructuration des services publics de l'eau, du gaz et de l'électricité, Rapport soumis aux fins de discussion à la Réunion tripartite sur la gestion de la privatisation et de la restructuration des services publics de distribution, Partie 2*. Genève : International Labour Office.
<http://www.ilo.org/public/french/dialogue/sector/techmeet/tmpu99/tmpur2.htm>

- ILO (1999) Managing the Privatisation and Restructuring of Public Utilities (Water, Electricity, Gas). Report for the Tripartite Meeting. Genève : International Labour Office.
<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/tmpu99/tmpure1.htm>
- Jacobson, C.D. et J.A. Tarr (1993) Ownership and Financing of Infrastructure: Historical Perspectives. A background paper for the 1994 *World Development Report*.
- Kessides, Christine (1993) Institutional options for the provision of infrastructure. *World Bank Discussion Papers* no 212, 81 p.
- Klein, Michael (1996) Economic Regulation of Water Companies. *World Bank Policy Research Department Working Paper* no 1649, 32 p.
- Klein, Michael (1998) Bidding for Concessions. *World Bank Policy Research Department Working Paper* no 1957, 24 p.
- Lambert, David K., Dimo Dichev et Kambiz Raffiee (1993) Ownership and Sources of Inefficiency in the Provision of Water Services. *Water Resources Research* **29** (6), p. 1573-1578.
- Lee, Terence et Andrei Jouravlev (1997) Private Participation in the Provision of Water Services. *ECLAC Serie Medio Ambiente y Desarrollo* no 2. Santiago de Chile : ECLAC, 73 p.
- Lorrain, Dominique (dir.) (1995) *Gestions urbaines de l'eau*. Paris : Economica, 263 p.
- OCDE (1991) Urban Infrastructure: Finance and Management. Paris : OCDE, 92 p.
- Powell, A. (1995) On Restructuring, Regulation and Competition in Utility Industries: The Experience in the United Kingdom and the Implications for Latin America. *Inter-American Development Bank, Office of the Chief Economist, Research Network Working Paper* no R-329.
- République française, Cour des comptes (1997) La gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement.
www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/eau/cdc72.htm
- Silva, Gisele, Nicola Tynan et Yesim Yilmaz (1998) Private Participation in the Water and Sewerage Sector – Recent Trends. *Public Policy for the Private Sector, World Bank Group, Finance, Private Sector, and Infrastructure Network Note* no 147, 8 p.
- Smith, Warrick (1997a) Utility Regulators – The Independence Debate. *Public Policy for the Private Sector, World Bank Group, Finance, Private Sector, and Infrastructure Network Note* no 127, 4 p.
- Smith, Warrick (1997b) Utility Regulators – Roles and Responsibilities. *Public Policy for the Private Sector, World Bank Group, Finance, Private Sector, and Infrastructure Network Note* no 128, 4 p.
- Spiller, Pablo T. et William D. Savedoff (1999a) Commitment and Governance in Infrastructure. Can Privatization Deliver? sous la direction de Federico Basaños, Evamaria Uribe et Robert Willig. Washington : Inter-American Development Bank, p. 133-150.
- Spiller, Pablo T. et William D. Savedoff (dir.) (1999b) *Spilled Water: Institutional Commitment in the Provision of Water Services*. Washington : Inter-American Development Bank, 248 p.

- Walker, Ian et al (1997) Regulation, Organization and Incentives: The Political Economy of Potable Water Services in Honduras. *Inter-American Development Bank, Office of the Chief Economist, Research Network Working Paper* no R-314, 52 p.
- Wenyon, Sylvia et Charles Jenne (1999) Water and Sewerage Privatization and Reform. *Can Privatization Deliver?* sous la direction de Federico Basañes, Evamaria Uribe et Robert Willig. Washington : Inter-American Development Bank, p. 173-215.
- World Bank (1997a) Toolkits for Private Participation in Water and Sanitation. #1, Selecting an Option for Private Sector Participation. Washington DC : World Bank, 80 p.
- World Bank (1997b) Toolkits for Private Participation in Water and Sanitation. #3, What a Private Sector Arrangement Should Cover. Washington DC : World Bank, 82 p.