

## **Le système français de délégation de l'eau et son internationalisation**

### **Introduction : les originalités du système français de délégation-concession du secteur eau-assainissement aux entreprises privées (1)**

La France a un système d'organisation politico-administrative complexe, avec à la fois 36 000 communes, 95 départements, 22 régions, sans oublier toute une série de modes de coopération intercommunale. Les communes sont d'une extrême diversité de taille. Plus de 10 000 communes ont moins de 200 habitants, plus de 30 000 moins de 2 000 habitants (regroupant 25,3% de la population totale) ; à l'opposé, 102 communes ont entre 50 000 et 200 000 habitants (14,4% de la population) et 10 ont plus de 200 000 habitants (8,9%). Cette diversité a des conséquences importantes en matière d'organisation et de régulation du système eau-assainissement.

La responsabilité communale en matière d'eau date de la Révolution Française (1790). La responsabilité communale se voit renforcée par plusieurs textes législatifs et réglementaires aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, jusqu'aux lois de décentralisation de 1982 qui confirment le principe.

#### *Les origines et la gestion de l'eau au XIX<sup>e</sup> siècle*

Lise Breuil et Christelle Pezon ont souligné (2) que « les collectivités françaises font appel au secteur privé local à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle pour développer les branchements individuels, qui à l'époque ne sont pas considérés comme relevant du service public (celui-ci étant limité à l'accès libre à des bornes fontaines collectives) : c'est une création de service risquée, et c'est précisément pour cela qu'elle relève de l'initiative privée. »

Les municipalités françaises ont longtemps été empêchées d'avoir des activités « économiques » ; pour l'approvisionnement en eau, elles avaient la responsabilité des fontaines publiques, d'assurer un certain contrôle sur les « porteurs d'eau », mais n'avaient pas le droit de faire payer les destinataires. Dans bien des cas, ce sont donc des initiatives privées qui ont construit les premiers réseaux de distribution d'eau. On a là les racines de la délégation de l'approvisionnement en eau à des entreprises privées.

#### *Responsabilité communale et gestion publique ou privée*

The management of water supply and the services of wastewater treatment fall under the competence of some 36 000 municipalities; they can, if they wish, team themselves up within inter-municipal cooperation structures: inter-municipal syndicate, municipal or town communities; thus the number of water supply services is about 13 500, and a little more for those of wastewater treatment.

Soulignons qu'il n'y a pas en France de dépendance entre la gestion de l'eau et celle de l'assainissement et que les structures qui gèrent l'eau ne gèrent pas nécessairement l'assainissement.

These local authorities have to choose between two types of management, direct management, that is through a public operator, *régie* (which is the case today for 21% of the population in water supply and 47% in wastewater treatment) or, on the other hand delegation contracts, with such contracts being signed for periods running from 7 to 20 years and awarded on the basis of tender procedures open to competition (3 main groups share three quarters of the market).

#### *La genèse des grands groupes : Générale des Eaux et Lyonnaise des Eaux (3)*

The Compagnie générale des Eaux and the Lyonnaise des Eaux have their origins in the supply of drinking water and wastewater treatment services in the 19<sup>th</sup> century (la Compagnie Générale des Eaux en 1853 et la Société Lyonnaise des Eaux et de l'Eclairage en 1880).

Bouygues, was created in the early 1950s and grew with the wave of urbanisation that took place in the 1960s and 1970s (4).

---

(1) Cette introduction s'appuie en particulier sur les travaux de recherche « Euromarket » conduite par 10 centres universitaires européens de 2003 à 2005 pour la Commission européenne (DG Recherche) et auxquels l'auteur de ce rapport a activement participé, [www2.epfl.ch/mir/pages18246.html](http://www2.epfl.ch/mir/pages18246.html)

(2) BREUIL Lise et PEZON Christelle, Une analyse comparée de l'évolution du modèle concessif en France au 19<sup>ème</sup> siècle et dans les pays en développement à la fin des années 1990, Systèmes de régulation du service public de l'eau, Séminaire du GDR-CNRS Rés-eau-ville, 10 et 11 février 2005, Université Paris 8 Saint-Denis.

(3) Tout au long de ce rapport, nous utiliserons les dénominations d'origine des groupes : Lyonnaise des eaux – qui a aujourd'hui le nom de Suez, d'Ondeo et de Suez environnement pour l'eau, et dont le projet de fusion avec Gaz de France a été annoncé par le Premier ministre français le 25 février 2006, et Générale des eaux – devenue Vivendi, puis Veolia.

Dès 1853 (5), des opérateurs privés se sont intéressés à la distribution d'eau. Si la plupart des opérateurs se sont contentés d'intervenir localement, en gérant le service d'eau d'une seule commune, quelques-uns dont la Compagnie Générale des Eaux, créée en 1853, puis la Lyonnaise des eaux créée en 1880, ont eu une ambition nationale et cherché à se constituer un portefeuille de contrats en obtenant d'un nombre toujours croissant de communes qu'elles leur confient la gestion de leur service d'eau.

La Société Lyonnaise des Eaux et de l'Eclairage (SLEE) est fondée en 1880. Elle a pour objectif « l'obtention, l'achat, la prise à bail et l'exploitation, en France et à l'étranger, de toutes concessions et entreprises relatives à l'eau et à l'éclairage, plus précisément l'alimentation en eau potable, l'assainissement, l'irrigation, l'établissement des barrages et de retenues d'eau, l'éclairage et le chauffage public et particulier. Elle se donne aussi les moyens d'acheter des brevets d'invention et de participer à des sociétés déjà existantes. » (6). En 1939, le chiffre d'affaires de la Lyonnaise dans l'énergie était cinq fois celui qu'elle réalisait dans l'eau, alors qu'en 1914 les deux montants étaient équivalents.

### ***De la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle aux années 1950***

Dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, Lyonnaise des Eaux est présente dans des concessions d'eau de petites villes mais aussi en Espagne où se trouvent un tiers de ses engagements en 1903 (Barcelone, Valence). Par la suite les affaires ne cessent de se développer : elle fournit l'eau à Dunkerque, dans la région lilloise (Société des eaux du Nord créée en 1912 en partenariat avec la Générale des Eaux) obtient ses premières concessions dans la banlieue de Bordeaux et construit ses premières adductions d'eau.

Au tournant du XXI<sup>e</sup> siècle, le Conseil d'Etat reconnaîtra aux Communes le droit d'avoir certaines activités économiques, à condition qu'il y ait défaillance des initiatives privées. Alors que la construction de réseaux d'adduction en eau se développe, on verra se développer des initiatives municipales fondées sur la responsabilité publique. Progressivement, dans la première moitié du XXI<sup>e</sup> siècle, un relatif équilibre s'établira entre gestion publique et gestion privée. Christelle Pezon montre (7) « le déclin de la concession comme mode d'organisation dominant au début du XX<sup>e</sup> siècle et son remplacement progressif par la régie simple et l'affermage. »

Parallèlement, certains étapes ont été décisives dans le changement des orientations des grands groupes privés : la reconstruction après la guerre, la croissance des villes et le développement d'une société de consommation ; la nationalisation de l'électricité et du gaz (1946), la décolonisation (1960).

L'eau devenait de plus en plus un métier à valeur ajoutée : la consommation explosait, la pollution croissante générait une législation spécifique qui obligeait le retraitement des eaux usées. D'où l'intérêt de la Lyonnaise des Eaux pour une entreprise d'épuration des eaux comme Degrémont, qu'elle acquiert en 1972.

Habitué aux avatars des contextes politiques locaux, nationaux et internationaux et après la nationalisation du secteur de l'électricité et du gaz, la Lyonnaise des Eaux a restructuré l'ensemble de ses activités. Elle intensifie ses interventions dans les secteurs de l'énergie et de l'eau aussi bien en France qu'en Afrique francophone.

### ***Les différentes formes de délégation-concession***

La gestion déléguée peut prendre deux formes, revêtant toutes deux le caractère d'un contrat de droit public, mais différant quant à leur mode de financement.

Le premier de ces modes est représenté par la concession ou l'affermage, dans lesquels le titulaire du contrat est rémunéré par le produit du prix du service payé par l'usager. Le concessionnaire a pour mission la construction, l'entretien et la gestion d'un réseau, le fermier reçoit un ouvrage déjà constitué qu'il doit entretenir et gérer.

Le second mode est celui du marché public, dans lequel le titulaire du contrat est rémunéré directement par la collectivité qui lui a confié l'exploitation.

Le gestionnaire du service dispose pour la gestion du service d'un monopole territorial (sur une zone donnée) et temporel (pendant une période de temps déterminée).

---

(4) Bouygues a acheté la SAUR en 1984 ; elle sera cédée à PAI partners en 2005.

(5) PEZON C., *Le service d'eau potable en France de 1850 à 1995*, Presses du C.E.R.E.M., Paris, 2000.

(6) DE MERITENS Patrice et FABRY Joëlle, *La Lyonnaise des Eaux (1880-2000)*, Suez-Lyonnaise des Eaux 2001, Préface de Jérôme Monod.

(7) op. cit.

### *Different delegation contracts*

Four types of contracts are used in delegation of industrial and commercial public services in France : concession, lease contract (*affermage*) – these two first types of contracts being the most common in France -, management contracts (*gérance*) and commissioner management contracts (*régie intéressée*):

- **Concession**

The private firm finances and builds utility installations and manages them. The firm is remunerated directly by the consumers (through the price of the water). The municipality remains the owner of the assets. The concessionaire is responsible for the services including operation, maintenance, and management as well as capital investments for rehabilitation and expansion works. When a concession contract expires, all works and equipment are returned to the local authorities (8).

- **Lease contracts (*affermage*)**

This is the most common form of delegation: for drinking water services, 88% of communes have *affermage* contracts; for wastewater services, 85% of municipalities have this type of delegation contract. The private company rents the facilities to the commune, and is responsible for operation, maintenance and management of the service. The commune which remains the owner of the system, is responsible for capital expenditures for new projects, debt service and tariffs and cost recovery policies. The private company is responsible for operation and maintenance expenditures as well as billing, collecting and financing management work. Leaseholders must pay the municipality a rental fee (*surtaxe*) included in the price of water or wastewater services fixed in the contract, billed and collected by the private company. Lease contracts are generally set up for a period of 10-12 years.

- **Management contracts (*gérance*)**

The municipal organization retains control of the infrastructure, preserves a share of responsibility related to operation and maintenance of the system, bears all the commercial risk and finances fixed assets and working capital. It has financial responsibility for the service and has to provide funds for working and investment capital. The responsibility of the operator is limited to managing its own personnel and services efficiently.

- **Commissioner management contracts (*régie intéressée*)**

These contracts are the same as management contracts, but payments of the contractor are linked to the work performed instead of guaranteed payments. These contracts are rarely applied in France.

Source : Elnaboulsi, (9)

### *Le développement de la délégation-concession des années 1960 aux années 1980 : conjonction de facteurs et avantages*

En France, à la différence de la plupart des autres pays européens, qui ont longtemps conservé une gestion publique de l'eau, les élus locaux ont délégué de plus en plus souvent la gestion de leurs services d'eau et d'assainissement à des entreprises privées et ce mouvement s'est accéléré des années 1960 aux années 1980.

This tendency is due to une conjonction of factors.

First, the production and the distribution of water requires treatment procedures which are becoming more and more demanding in order to meet public health requirements and quality standards which are increasingly strict; wastewater treatment has developed and requires the installation of wastewater treatment plants. Some municipalities, en particulier les petites et moyennes, have met difficulties when trying to acquire the required high skills and techniques.

Delegation management provides the possibility for an integration of the conception, building and maintenance of an infrastructure or of a service.

Delegated management makes it possible, in cases of constrained budgetary situations, to call on private investments, without being obliged to go as far as "total privatisation" since the infrastructure remains the property of the municipality (as opposed to the reform introduced in England where there has been complete privatisation of regional firms).

It also enables the introduction of the logic of enterprise to replace administrative management and thus encourage efficiency in management.

---

(8) Le Conseil de la Concurrence souligne en 2000 que « compte tenu des conditions économiques actuelles, la concession a pratiquement disparu parmi les contrats de délégation récents. Aujourd'hui, la nécessité de construire des ouvrages n'a plus d'incidence sur le choix du mode de gestion, puisque le financement est presque toujours assuré par la collectivité avec des aides publiques (agence de l'eau, conseil général, FNDAE) » - Avis n° 00A12 du 31 mai 2000 relatif à une demande d'avis de la Commission des finances, de l'économie et du plan de l'Assemblée nationale sur le prix de l'eau en France.

(9) Elnaboulsi J.C. (2001), "Organization, management and delegation in the French water industry", *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 72, n° 4, pp. 507-547.

Furthermore, the increase in water supply and wastewater treatment procedures generally leads to the increase in the cost of service, above the increase in productivity, and tendency to increased costs for consumers. Delegation contracts, saves elected leaders from taking the responsibility of the rise in the price of water and, more generally, in the cost of the management of the service.

Delegated management, is supposed to bring together the advantages of a monopole (the delegatee enjoying the monopole over the duration of the contract) and those of competition (since competition rules must be observed at every renewal of the contract).

La décentralisation politico-administrative opérée en France à partir des années 1980, en renforçant les pouvoirs des élus locaux, a contribué à une nouvelle expansion de la gestion déléguée.

En 1980, la gestion déléguée représentait 47% du marché de l'eau en France, alors que neuf ans plus tard, 73%. Ainsi, le nombre de contrats de délégation gérés par la Lyonnaise des Eaux passe de 1300 contrats en 1979 à 2500 contrats en 1988. En 1989, la Lyonnaise des Eaux alimente en eau 10 millions d'habitants en France, et détient 40% du marché de l'assainissement.

Cette conjonction de facteurs montre que la gestion déléguée a su apporter des réponses aux enjeux en matière d'innovation et de qualité technique, de souplesse de gestion, d'économies d'échelle, etc.

Mais il faut également noter parmi les facteurs expliquant le succès de ce mode de gestion que, up to the nineties, delegated management was used in France for a number of years as a significant means of funding political activities and election campaign en l'absence d'un financement public, which encouraged, in some cases, the development of corrupt practices and led to the introduction of the Sapin law voted on 29/1/1993 aiming at prevention of corruption and encouraging transparency in the economic activity and public procedures.

### ***La constitution progressive des grands groupes intégrés multi-services***

The increase in technology, the diversification of needs as well as the growing autonomy of local elected leaders further strengthened by decentralisation des années 1980, have resulted in an evolution of integration and in the formation of three major groups (*Générale des Eaux-Véolia, Lyonnaise des Eaux-Suez, Bouygues-SAUR*), and, today, they cover the whole of the network from the urbanisation section to buildings and civil works.

C'est ainsi qu'avec les ressources tirées de l'indemnisation des nationalisations de 1946, la Lyonnaise des Eaux acquiert des intérêts mineurs dans plusieurs secteurs, mais sans aucun lien entre eux : Eau et assainissement / Collecte et traitement de déchets / Provision de chaleur / Distribution publique gaz et électricité / Sécurité incendies / Surveillance / Services funéraires / et la construction et la fabrication d'équipements nécessaires pour ces services.

Se constituent des groupes multi-services dans les années 1970, tandis que se multiplient les contrats d'affermage pour l'assainissement.

Une caractéristique des grands groupes est celle d'avoir une grande capacité et une maîtrise technique et managériale et d'être présentes avec différentes entreprises du groupe à chaque étape du processus de production et de distribution de l'eau et de l'assainissement : recherche, commercialisation, exploitation des usines, construction d'infrastructure, activités liées à l'usage de l'eau (traitement des eaux industrielles, usées), etc.

Ces caractéristiques se voient renforcées par leur étroite relation avec le secteur public, et le pouvoir politique développée par cette longue histoire commune (10).

Ils ont développé des stratégies d'internationalisation and today become world leaders in this sector (cf. Partie II).

Ainsi, le marché de l'eau en France est marqué depuis les années 1960 par l'existence d'un oligopole.

**Figures concerning the 3 main private operators in France (2000-2001)**

	Générale des Eaux		Lyonnaise des Eaux		Saur	
		% of pop°		% of pop°		% of pop°
<b>Number of contracts</b>	8,000		2,900		7,000	
<b>Consumers served (millions)</b>	45 (1)		23 (1)		6	10 %
<b>Drinking water</b>	26	43 %	14	23 %		
<b>Wastewater treatment</b>	19	31 %	9	15 %		

(10) Deux figures emblématiques de capitaines d'industrie ont marqué les deux groupes à la fin du XXème siècle, Jérôme Monod pour Lyonnaise des Eaux, qui a été secrétaire du parti RPR et plus récemment conseiller du Président Jacques Chirac et Guy Dejouany pour Compagnie Générale des Eaux.

(1) A proportion of consumers are double counted as they are served by the same operator for drinking water and wastewater treatment.

### ***Hégémonie territoriale***

Over time the three major groups have extended their domain of activities to everything involving production and management in town.

They offer to local authorities all provisions necessary for the existing services; from financial know how and surveys to the installation and management of infrastructures; they can also, when required to do so, meet new demands (hospitalised old people's homes, cable television, mobile telephony, etc). They are found in all notable calls for tender organised by the local authorities as well as those organised by the State.

These three groups engaged themselves in a vertical and horizontal integration movement. La diversité des activités est bénéfique en raison des synergies qui existent entre elles, à la fois productives et commerciales mais aussi para la capacité d'influence qu'elles peuvent exercer.

Ce sont de véritables multinationales, implantées en Europe et à travers le monde, qui étendent leurs activités dans chaque secteur libéralisé (télécommunications, énergie, transports) et dans le secteur de la communication (TF1, Havas, Canal +, M 6, câble, programmes, presse, etc.). Il se développe une suspicion croissante à l'égard de l'hypothèse qu'aient été utilisés les surprofits du monopole de l'eau et de l'assainissement pour investir dans les autres secteurs. Etendant leur sphère d'influence non seulement aux moyens de communications (les « tuyaux »), mais aussi au contenu (ce qui transite dans les « tuyaux »), certains font état de leurs craintes qu'ils aient l'ambition de modeler la société de demain.

Ainsi tend à se mettre en place un oligopole trans-sectoriel.

\*

Ce rapport est composé de deux parties. La première analysera les caractéristiques fondamentales du mode d'organisation et de fonctionnement du système français de délégation-concession du système eau-assainissement à partir des apports scientifiques et universitaires, illustrés par les concrétisations telles qu'elles ont existé en France ; elle s'attachera à mettre l'accent sur les réformes intervenus ces quinze dernières années. La seconde partie sera consacrée à l'internationalisation aussi bien du secteur que des acteurs et étudiera en particulier les stratégies internationales des grands groupes de l'eau, ainsi que leurs évolutions récentes.

## **I – Les caractéristiques fondamentales du système français de délégation-concession du secteur eau-assainissement**

Whereas technological changes have allowed the distribution in the telecom sector to be competitive, the water sector has remained a natural monopoly. Contrary to electricity, the transport of water is very expensive compared to the value of the good in itself. Thus, it has always been produced locally. In the absence of any dramatic technological change, this situation is unlikely to change in the foreseeable future. Hence, the water network utility has been justly described as the natural local monopoly *par excellence*.

Water supply is unusual among network utilities because it has strong positive and negative externalities that are health-related. The provision of clean water provides enormous positive externalities to public health through the control of infectious, water-borne diseases. On the other hand, water is part of a cycle, and need to be cleaned before it is given back to the environment.

In the water and sanitation sector, contrary to other network industries, competition in the market is difficult for many reasons: natural monopoly, very high sunk costs and transportation costs, geographical, environmental and local constraints.

Dès lors, the main type of competition in water and sanitation system is competition for the market: it occurs when potential (public or private) operators bid competitively for what is called in France a delegation contract.

### **1. Concurrence et oligopole**

On connaît les caractéristiques et les conditions d'une concurrence pure et parfaite, telles que définies par la théorie néo-classique :

- l'atomicité des marchés tant du côté de l'offre que de la demande : il existe un grand nombre d'unités économiques et aucune d'entre elles ne dispose sur le marché d'une dimension ou d'une puissance

suffisante pour exercer une action quelconque sur la production et le prix de l'industrie considérée ; or, dans de nombreux domaines, il y a au contraire formation de monopoles ou d'oligopoles ;

- l'homogénéité du produit : toutes les firmes livrent des produits que les acheteurs jugent identiques ou homogènes ; or, bien souvent, il y a différenciation des produits ;
- la libre entrée sur le marché : quiconque veut s'adonner à une certaine production peut le faire sans restriction, ni délai ; les firmes qui composent le secteur ne peuvent s'opposer à l'arrivée de concurrents ; ceux-ci peuvent aisément obtenir les facteurs de production qui leur sont nécessaires ; or, dans la réalité, il existe de nombreuses barrières à l'entrée et à la sortie ;
- la parfaite transparence du marché : tous les participants au marché ont une connaissance complète de tous les facteurs significatifs du marché ; or, le plus souvent, il n'y a pas transparence de l'information mais asymétries d'informations ;
- il existe d'un secteur à l'autre, une parfaite mobilité des facteurs de production, ce qui est loin de correspondre à la réalité.

Si toutes ces conditions étaient réunies, les prix d'équilibre qui s'établissent sur le marché satisferaient à la fois les consommateurs et les producteurs ; on obtiendrait un **optimum** correspondant à la meilleure allocation des ressources.

Les situations où ces conditions ne sont pas remplies ont donné naissance à une discipline économique distincte, l'« économie industrielle », que les anglo-saxons appellent « *industrial organization* », ce qui renvoie en particulier aux travaux d'Edward Mason (12) et Joe S. Bain (13).

Les dirigeants des entreprises constatent que la concurrence lamine leurs profits, alors qu'au contraire des stratégies leur permettant de développer leurs positions dominantes sont le meilleur moyen pour accroître les profits, en créant des rentes de monopole. Il s'agit d'obtenir des positions dominantes créant un rapport de force concurrentiel tant auprès des clients que des fournisseurs et parfois aussi auprès des autorités publiques.

En règle générale, ces stratégies et pratiques n'ont rien d'illégal ; c'est ainsi que dans le droit européen de la concurrence, ce n'est pas la position dominante qui est considérée comme illicite, mais son abus.

Rappelons brièvement les principaux constituants de ce que le Français Jacques Houssiaux (14) appelle le « pouvoir de monopole » et ce que l'Américain Michaël Porter (15) nomme les rapports de force concurrentiel.

#### - *Coûts de transaction et intégration verticale*

Ronald Coase (16) et Oliver Williamson (17) ont établi la théorie des « coûts de transaction » : l'information n'est pas libre et transparente, bien au contraire elle a un coût. La firme doit mener des recherches longues et difficiles pour connaître la réalité du marché et la vérité des prix. De plus cette connaissance va se traduire dans un contrat avec les autres firmes ou avec les clients finals. L'établissement de ces contrats demande la mise en œuvre de cabinets spécialisés forts coûteux et les risques d'une clause mal rédigée peuvent entraîner des frais très importants pour la firme. Dès lors, face à ces coûts et face à ces risques, la firme peut à juste titre se demander si elle n'a pas intérêt à faire elle-même la production plutôt que de passer un contrat avec une autre société. C'est ce qui donne naissance à l'**intégration verticale** ; cette tendance est forte dans le marché de l'eau-(18).

#### - *Le pouvoir de marché*

Jacques Houssiaux (19) définit ainsi le pouvoir de marché : « la puissance économique est la possibilité qu'a un entrepreneur de prendre une décision économique indépendante », autrement dit la capacité d'une firme d'échapper aux « lois » de la concurrence pure et parfaite.

A partir du moment où une firme (monopole) ou quelques unes (oligopole) ont suffisamment de poids pour modifier les lois du marché, on dit qu'elles ont un pouvoir de monopole, la capacité de faire les prix (« price maker »). Il s'agit donc de la capacité que possèdent une ou plusieurs firmes d'imposer leur règles aux autres,

---

(12) MASON E., *The Corporation in Modern Society*, Cambridge, Harvard University Press, 1979.

(13) BAIN J. S., *Barriers to New Competition*, Cambridge, Harvard University Press, 1956; *Industrial Organization*, New York, Wiley, 1959.

(14) HOUSSIAUX Jacques, *Le pouvoir de monopole*, Sirey, Paris, 1958.

(15) PORTER Michaël E., *Choix stratégiques et concurrence*, Economica, 1982 ; *L'avantage concurrentiel*, Inter Editions, 1986.

(16) COASE R. H., *La nature de la firme*, Revue française d'économie, vol II, 1, hiver 1987 ; *The Nature of the Firm*, Economica, vol. 4, 386-405, 1937.

(17) WILLIAMSON O. E., WINTER S. G., *The Nature of the Firm*, Oxford University Press, 1991.

(18) De même, l'intégration des fonctions techniques et financières à une échelle (régionale et nationale) bien supérieure à la maille des contrats de délégation, contribue à l'opacité dans la formation des prix.

(19) HOUSSIAUX Jacques, op. cit.

qu'elles concernent les prix (d'achat ou de vente), ou l'ensemble des conditions d'accès aux facteurs de production et aux marchés.

Dès lors, apparaît un sur-profit par rapport à un profit considéré comme normal, c'est-à-dire résultant de la concurrence pure et parfaite.

### - *La différenciation des produits*

Michaël Porter (20) définit la différenciation comme « le fait pour une entreprise d'offrir quelque chose d'unique à ses clients, qui dépasse la simple offre d'un prix peu élevé, auquel les clients attachent de la valeur. La différenciation permet à la firme de prélever un surprix, de vendre une quantité plus grande de son produit à un prix donné ou d'obtenir une plus grande fidélité des clients ».

Parmi les principales sources de différenciation, on peut rappeler la qualité et la fiabilité des produits ; l'innovation ; les produits liés avec l'existence d'une gamme de produits complète ; un service après vente performant ; etc.

La différenciation du produit permet à la firme de facturer un surprix et donc d'obtenir un sur-profit, le client trouvant normal de payer plus cher pour ce qu'il considère comme un avantage. On l'observe dans la stratégie des grands groupes de l'eau : la maîtrise de l'innovation technologique leur donne un avantage concurrentiel croissant par rapport aux petites entreprises.

### - *Les barrières à l'entrée*

C'est une des notions essentielles de l'économie industrielle mise en avant par Joe Staten Bain (21). Cette notion est capitale puisqu'elle constitue l'un des déterminants essentiels de la structure concurrentielle, à savoir du nombre de participants aux conditions de l'offre et de la demande.

Les firmes en place dans un secteur donné essayent de se protéger contre les velléités d'entrée de toute firme potentielle en érigeant une série d'obstacles appelés barrières à l'entrée.

Selon Michaël Porter (22) sept grands facteurs peuvent constituer des obstacles à l'entrée. Parmi ceux-ci, certains apparaissent particulièrement significatifs pour le secteur eau-assainissement.

- les économies d'échelles : les coûts diminuant fortement quand on produit en grandes quantités ; il est presque impossible en France pour un concurrent extérieur à l'oligopole de conquérir d'entrée de jeu un contrat de taille suffisante pour bénéficier de ces économies d'échelle que les grands groupes maîtrisent à l'échelle régionale et nationale ;
- les besoins de capitaux, quand le secteur a une forte intensité capitaliste ou l'évaluation du risque ;
- la prime du premier en place (propriété des brevets ou du savoir-faire - *know-how* -, accès privilégié aux matières premières, courbe d'apprentissage ou d'expérience) ;
- les politiques publiques (réglementations, barrières nationales) ; on l'a bien vu lors des difficultés du groupe Vivendi en 2002, puis, en février-mars 2006, lors du projet d'OPA du groupe Suez par l'italien ENEL : les pouvoirs publics français ont tout fait pour empêcher la prise de contrôle des activités eau-assainissement par des capitaux étrangers, y compris d'autres pays de l'Union européenne.

Dans le même esprit Shapiro et Varian montrent (23) comment un monopole emploie des techniques pour « verrouiller » ses clients, en faisant en sorte que les coûts de rupture du contrat soient plus importants que les bénéfices escomptés d'un changement de fournisseur.

## **2. Les effets : contrats et appels d'offres**

Lorsque les autorités organisatrices décident de déléguer leur service d'eau et/ou d'assainissement, elles sont amenées d'une part à élaborer un cahier des charges, qui définit les objectifs et moyens de réalisation du service ; elles procèdent ensuite à un appel d'offres ; sur la base des résultats de celui-ci et compte tenu des règles de choix du délégataire retenu (moins disant, mieux disant ou liberté de choix), un contrat est signé entre délégant et délégataire pour une durée de temps déterminé pendant laquelle le délégataire a une exclusivité (monopole).

Plusieurs points sensibles de ces processus appellent un examen attentif.

### - *Asymétrie d'informations et théorie du principal-agent*

---

(20) PORTER Michaël E, op. cit.

(21) BAIN J. S., *Barriers to New Competition*, Cambridge, Harvard University Press, 1956.

(22) PORTER Michaël E, op. cit.

(23) SHAPIRO Carl, et VARIAN Hal R., *Information Rules, A Strategic Guide to the Network Economy*, Harvard Business School Press, 1998.

L'information constitue l'un des points clés de la concurrence pure et parfaite : tous les agents doivent avoir l'accès à toute l'information et celle-ci est entièrement résumée dans le prix de marché. En fait, cette situation idéale est rare et il existe toute une série d'asymétries d'information entre les acteurs économiques.

La théorie principal-agent a été développée par J. Stiglitz (24) dans le cadre de l'analyse des contrats d'assurance. Il constate qu'acheteurs et vendeurs ne disposent pas des mêmes informations au moment de la signature du contrat. La différence porte aussi bien sur la quantité d'informations que sur leur qualité.

Dans le cas d'une délégation le mandant (le principal) et le mandataire (l'agent) sont dans une position asymétrique par rapport à l'information. L'agent qui a la possibilité de signer de multiples contrats a accumulé une rente informationnelle qu'il pourra exploiter à son avantage. De ce fait l'une des parties obtiendra une plus grande part des bénéfices espérés de l'opération (25).

Pour le système eau-assainissement, on parle également de « rationalité limitée » (26) à propos des municipalités, qui n'ont pas toujours les compétences et l'expérience pour comprendre et évaluer le contenu des contrats. Elles ont des difficultés à évaluer si le service répond aux exigences requises et ceci réduit leur capacité de renégociation du contrat. Ces difficultés s'accroissent avec le temps. La délégation s'accompagne en effet d'une perte de contrôle et de compétence des municipalités qui sont de moins en moins expertes (phénomène de « *lock-in* » (blocage) : plus l'entreprise privée s'engage dans la gestion de l'eau, plus la municipalité perd la compétence pour surveiller les contrats et plus cette situation devient irréversible (le coût d'acquiescer l'information et l'expertise nécessaire pour contrôler la gestion et négocier les contrats de délégation devient croissant et prohibitif). On se retrouve en situation d'asymétrie croissante : la municipalité n'est pas compétente et ne dispose pas de l'information nécessaire pour évaluer le service d'eau et d'assainissement.

In the water and sanitation system, there is an important advantage for the incumbent operator that arises from its detailed knowledge of the state of infrastructure and operating conditions, known as 'first mover advantage'. Cela joue particulièrement au moment du renouvellement des contrats et explique en partie que les entreprises en place parviennent dans plus de 90% des cas à gagner de nouveau l'appel d'offres (95% en 1997).

Laetitia Guérin ajoute (27) que « toute relation d'agence comprend implicitement une dissymétrie entre le mandant qui ne connaît pas en détail les modalités de mise en oeuvre et le mandataire qui a les compétences. Ce décalage existe aussi bien pour une régie que pour un service délégué. Mais dans le cas de la gestion privée, la dissymétrie est encore alourdie par la différence d'échelle d'intervention entre les partenaires. Le fait de gérer des milliers de services sur tout le territoire donne aux opérateurs privés une expérience qui ne se limite pas aux seules questions techniques. Les délégataires ont constitué des services spécialisés dans la négociation des contrats et dans les compétences juridiques et économiques. ».

Les entreprises délégataires et leur personnel ont acquis une expérience depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle sur la gestion de l'eau potable, les techniques employées pour le traitement de l'eau potable, les investissements nécessaires, etc. qui limitent les possibilités de substitution (*apprentissage par l'action, learning by doing*).

Une grande inégalité existe entre d'un côté, les trois grands groupes disposant de fortes capacités techniques et financières, et de l'autre 36 000 communes à la capacité de négociation et de contrôle réduite. L'asymétrie des informations et des compétences est patente et le rapport de forces est fortement inégal, au détriment des élus et collectivités locales.

Alors que l'histoire de tous les réseaux de service public a été marquée par une adaptation progressive de la maille de la régulation au territoire technique, économique et capitaliste d'activité des opérateurs, il n'en a rien été dans le cas des services publics locaux. L'organisation-régulation de l'eau reste de la compétence de la commune ou du syndicat intercommunal (qui est à la fois autorité organisatrice et « régulatrice »), alors que la production et l'assainissement, voire la distribution pour les stations de pompage, ne sont plus, dans la plupart des cas, assurés au niveau communal. Les questions de l'eau sont de plus en plus appréhendées au niveau des « bassins » (en France, les Agences de bassin ont été créées en 1964). Quant aux grands groupes, leur champ d'intervention stratégique est national et international. Ils peuvent jouer de ces différences pour échapper à la transparence.

Plus que dans tout autre secteur, il est légitime de parler ici de « capture » du régulateur par l'opérateur.

### - *L'incomplétude des contrats*

---

(24) STIGLITZ J, *Imperfect Information in the Product Market*, in Scmalensee et Willig, *Handbook of Industrial Organization*, vol1, Chap 13, North Holland, Amsterdam, 1989.

(25) ce que la théorie a conceptualisé sous le terme d'« effet de hold up ».

(26) SIMON Herbert, *Economics, bounded rationality and the cognitive revolution*, Edwar Elgar, 1992.

(27) GUERIN L., op. cit.

Plusieurs auteurs ont contribué à l'émergence de la théorie des contrats incomplets parmi lesquels Grossman et Hart (28).

L'asymétrie d'informations mène à l'incomplétude des contrats : l'un des contractants possédant moins d'information qu'un autre ne disposera pas de suffisamment d'éléments lors de l'élaboration du contrat ; cette asymétrie peut être étendue à l'agent faisant office de tiers : en cas de litige, les deux parties vont se retourner vers un arbitre ou un juge ; la complexité des contrats, leur spécialisation, font que celui-ci ne dispose pas forcément de toutes les informations, de toutes les compétences, pour décider en toute connaissance de cause.

Dans toute une série de situations, les groupes de l'eau rédigent sur la base de leurs compétences les projets de contrats et les autorités publiques n'ont pas toujours les compétences pour en apprécier tous les éléments.

C'est surtout l'incertitude face à l'avenir qui amène à l'incomplétude des contrats ; dans la réalité, se réalisent des situations non prévues par le contrat, qui donnent lieu à des renégociations et parfois à des arbitrages.

Pour le système eau-assainissement, l'existence d'incertitude est d'autant plus marquante pour des contrats dont la durée dépasse classiquement la dizaine d'années : comment auront évolué la population, les ressources ? Quelles normes nouvelles seront venues modifier les obligations légales ? Souvent, la collectivité ne dispose ni des compétences, ni des outils pour exprimer en termes clairs et complets les objectifs fondamentaux qu'elle souhaite assigner à la gestion du service d'eau-assainissement. Laetitia Guérin souligne (29) que « l'incomplétude des contrats trouve deux origines : la description complète des engagements contingents se heurte au coût de recherche d'information dans un contexte de rationalité limitée et, de plus, l'avenir incertain rend impossible l'énumération exhaustive des situations possibles ».

Le même auteur ajoute : « La délégation repose en revanche sur un réel contrat d'objectifs. C'est d'ailleurs l'un des fondements de la distinction entre délégation (spécification des objectifs) et marché public (spécification des moyens). Mais, au-delà du principe, dans les faits, ces objectifs sont effectivement définis en termes "grossiers", pour reprendre l'expression de Williamson (30) ».

Tout particulièrement dans le domaine de l'eau en France, les contrats sont traditionnellement peu précis sur les objectifs, les opérateurs mettent l'accent sur l'efficacité des moyens employés, et les élus savent mal définir des obligations de résultat. Une des caractéristiques de ces contrats est qu'ils sont renégociés et modifiés très fréquemment, par des avenants destinés à permettre leur adaptation à des circonstances nouvelles. Mais les marchandages qui en découlent permettent-ils d'atteindre des prix d'efficacité ?

Dans son rapport 1997, la Cour des Comptes signale (31) que « fréquents sont les cas où les augmentations de prix interviennent après la délégation des services publics ; le manque de clarté des contrats, le manque d'information de la collectivité ou des usagers, l'insuffisance des contrôles, l'absence de véritable concurrence y contribuent. » Elle constate également « que de nombreux contrats ont été renégociés, parfois avant leur terme normal, quelques mois ou quelques semaines avant l'entrée en vigueur de la loi (du 8 février 1995). »

Nous reviendrons dans la seconde partie sur l'étude conduite par J. Luis Guasch (32), qui analyse les renégociations de contrats de concessions dans le monde. Il souligne des éléments présents dans le système français ; précisant que "renegotiation can be a positive instrument when it addresses the inherently incomplete nature of concession contracts. Properly used, renegotiation can enhance welfare", il ajoute que "two elements play major roles in determining the bids of operators, aside from how efficient they are in providing the service and what information they have about the concession. The first element is the operators' assessment of the likelihood of renegotiation; the second is the operators' assessment of their own ability to renegotiate. If both assessments are positive, operators bid to secure a concession. Then, if they win the contract, they request a renegotiation with the government to secure better terms. This approach distorts the competitive process, because the winning operator may be the one most skilled in renegotiation or the one most optimistic about its likelihood, rather than the one most efficient—particularly if the government cannot credibly commit to a policy of no renegotiation—as it is intended."

### - *La durée des contrats*

Certains contrats sont établis pour de longues périodes, parfois jusqu'à vingt ou trente ans. Pour l'un des contractants, c'est un acte unique et il n'a aucune expérience des changements pouvant survenir dans l'avenir. En revanche, l'autre agent peut être une firme passant chaque année des dizaines de contrats identiques et cela depuis des dizaines d'années ; cette firme a accumulé non seulement une expérience industrielle mais aussi un

---

(28) GROSSMAN S. J. et HART O. D., *The cost and Benefits of Ownership : a Theory of Vertical Integration*, Journal of Political Economy, 94, pp 691-719, 1986.

(29) GUÉRIN L., *Introduire la mesure de performance dans la régulation des services d'eau et d'assainissement en France. Instrumentation et organisation*, [www.engref.fr/thesequerin.htm](http://www.engref.fr/thesequerin.htm)

(30) WILLIAMSON O. E., WINTER S. G., *The Nature of the Firm*, Oxford University Press, 1991.

(31) La gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement, Rapport public particulier, Cour des comptes, 1997.

(32) GUASCH J.L., *Granting and renegotiating infrastructure concessions. Doing it right?*, World Bank Institute, Development Studies, 2004.

savoir-faire juridique lui permettant de prévoir les possibilités de litiges futurs, d'insérer de ce fait des clauses qui lui seront avantageuses lors de renégociations et surtout des moyens juridiques constituant une véritable force de frappe dans de futurs conflits.

Sur des contrats de longue ou très longue période, rares sont ceux qui ne connaissent pas des renégociations, des avenants, des litiges portés par devant les tribunaux. Aussi peut-on parler de véritable asymétrie juridique entre les agents économiques ayant accumulé une longue expérience de la renégociation et ceux qui découvrent les pièges derrière les différentes clauses, au fur et à mesure qu'ils s'ouvrent sous leurs pieds.

Dans le cas du système eau-assainissement, competition for the market can only occur every 10 to 15 years or plus, because most contracts require a long duration to amortise the investments made by the operator. Or en France, la durée des contrats était traditionnellement peu corrélée à la période d'amortissement, qu'elle excédait largement. Il a fallu attendre la Loi Barnier de 1995 (cf. infra) pour fixer la durée maximum d'un contrat de délégation à 20 ans. On a observé depuis une réduction de la durée des contrats, vers une moyenne de 11 ans, 59% des contrats signés pour 12 ans (33).

#### - *Appel d'offres et concurrence*

La forte concentration observée dans ce secteur se traduit par une faible concurrence réelle, et par le nombre restreint de candidats qui se présentent aux appels d'offre : an average of 4.4 companies candidate (comprenant souvent plusieurs filiales du même groupe). Sur les cinq dernières années (34), environ 30% des procédures ne donnent lieu qu'à une seule offre.

Le Conseil de la Concurrence précise (35) que « chaque appel d'offre n'entraîne en moyenne que trois candidatures et la part des exploitants indépendants reste faible (moins de 2% de l'ensemble des contrats) ».

En 2001, pour chaque appel d'offre, on enregistre 3,8 candidatures, mais seulement 2,2 offres reçues (36).

Le représentant de la DGCCRF (Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes) a souligné devant la Commission des Finances de l'Assemblée nationale (37) que « c'est vraiment un des points clés pour mettre le marché en concurrence, c'est-à-dire sortir le marché de sa situation de totale certitude où chacun sait, notamment parmi les membres de l'oligopole, qui va remporter le marché. Il y a une transparence peut-être négative qui joue en ce sens ».

La concurrence oligopolistique qui existe entre les opérateurs est souvent suspecte d'entente ou de partage du marché entre eux. Et l'on constate de fait de nombreux comportements qui vont dans ce sens :

- soit des associations ou accords dans de nombreuses opérations, avec la création de filiales communes ou de consortiums (38) ; le Conseil de la Concurrence note en 2000 (39) que « les groupes Vivendi et Lyonnaise des Eaux ont créé des entreprises communes pour assurer la distribution de l'eau dans certaines zones géographiques. Il s'agit de douze filiales ou sous-filiales, créées de longue date. » ; pour la ville de Paris en 1984 ont été passés pour 25 ans des contrats de délégation pour la distribution de l'eau, avec un « partage » entre la rive droite de la Seine confiée à la Compagnie des Eaux Parisienne, filiale de la Compagnie Générale des Eaux et la rive gauche déléguée à la Parisienne des Eaux, filiale de la Lyonnaise des Eaux ; les entreprises concernées ont été sommées de dénouer ces liens, mais résistent depuis des années à le faire ;
- soit des ententes de partage de marché : la faible proportion de contrats qui changent de délégataire (5% en 1997) peut être interprétée par le fait que « les entreprises titulaires des délégations s'accordent, au moins implicitement à ne pas faire jouer la concurrence lors des renouvellements des conventions » (40) ;
- soit des comportements opportunistes, en présentant des offres basses pour obtenir un premier contrat avec l'espoir d'assurer une forte rentabilité ultérieure, à l'occasion soit de multiples révisions, soit de travaux, soit d'extension du domaine d'activités, soit encore en sous-investissant à la fin de contrat ; la conséquence pratique est que, sitôt signé le contrat, le concessionnaire tente de le renégocier ; face à un candidat « indépendant », un groupe peut conclure un contrat à perte dans la mesure où il détient

(33) Déroulement des procédures de délégation des services publics d'eau et d'assainissement, ENGREF-GEA, <http://www.engref.fr/labogea/observatoiresp2.html>

(34) Déroulement des procédures de délégation des services publics d'eau et d'assainissement, op.cit.

(35) Conseil de la Concurrence, avis n° 00-A-12 du 31 mai 2000 sur le prix de l'eau en France.

(36) L. Guérin-Schneider et D. Lorrain, Les relations puissance publique-firmes dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, *Flux* n° 52-53 Avril-septembre 2003.

(37) Rapport d'information (n° 3081) de M. Yves Tavernier, présenté au nom de la Commission des Finances sous la XIème législature sur le financement et la gestion de l'eau, 2001, et débat au sein de la Commission.

(38) comme c'est le cas pour l'Argentine (Aguas del Aconquija Générale des Eaux / Aguas Argentinas Lyonnaise des Eaux).

(39) Avis n° 00A12 du 31 mai 2000 relatif à une demande d'avis de la Commission des finances, de l'économie et du plan de l'Assemblée nationale sur le prix de l'eau en France.

(40) Rapport d'information (n° 3081) de M. Yves Tavernier, présenté au nom de la Commission des Finances sous la XIème législature sur le financement et la gestion de l'eau, 2001.

nombre d'autres contrats rentables, ce qui n'est pas possible pour un indépendant de moindre taille : la possibilité d'opérer des péréquations occultes entre contrats est une des grandes forces des groupes ;

- soulignons également une question jusqu'ici taboue en France : l'impossibilité pour les entreprises étrangères d'entrer sur le marché : « à ce jour, seul le groupe Thames Water a fait une offre, dans le cadre du renouvellement de la convention de délégation de la ville de Quimper » (41).

Ainsi, « la concentration particulièrement forte qui règne sur ce marché est de nature à entretenir des doutes quant à l'exercice de la concurrence. Elle met les collectivités désireuses de déléguer leur service public de l'eau et de l'assainissement dans une situation particulièrement inconfortable, faute d'une réelle situation de concurrence, elles ne sont jamais sûres que l'offre qu'elles acceptent est effectivement la meilleure, qu'il s'agisse de la qualité du service ou du coût » (42).

Comme le résume Laetitia Guérin (43), « La situation de monopole entraîne des inconvénients largement décrits dans la littérature économique (44). En particulier, le prix ne s'impose pas comme une donnée du marché, mais peut être fixé par le monopoliste. La maximisation de son profit le conduit à choisir un niveau de prix supérieur au coût marginal (45) : le monopoliste dégage une rente, au détriment du consommateur. Cette perspective est rendue encore plus intolérable par le fait que le client, non seulement n'a pas le choix du vendeur, mais de plus est obligé d'acheter. Ce point est important car il distingue le service de l'eau d'autres activités en situation de monopole local. (...) Parce que ces services répondent à des besoins fondamentaux et qu'il n'existe pas de produit de substitution, la clientèle est captive. »

### 3. Les enjeux de régulation et les tentatives de réforme

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, les entreprises françaises du secteur sont habituées à travailler dans un environnement où la régulation est largement informelle (on l'a parfois qualifiée d'« auto-régulation »).

“Regulation” may be defined as modes of permanent, evolutive adjustments of a plurality of actions and their effects, providing a guarantee of the dynamic equilibrium of unstable systems. If there is “regulation”, it is because the standards and rules cannot provide for all eventualities, must be interpreted and are called into question - in constant adaptation, according to situations and objectives.

Any regulation implies a series of arbitrations between different interests - taking account of the diversity of players, the time scales entering into consideration (interests of future generations), national specificities, the internalisation of this or that externality, etc. Such arbitrations put at stake interests and forces that are not only not identical, but are more often than not opposed.

Comme nous l'avons vu, la régulation du système eau-assainissement est confrontée en France à l'existence de profonds déséquilibres :

- la structure de l'industrie, marquée par l'existence d'un oligopole formé par de groupes qui sont à la fois des groupes internationaux et des groupes multi-services ; cette situation non seulement réduit les possibilités de concurrence, mais encore rend le contrôle plus complexe. Comment en particulier au niveau financier arriver à faire la part entre les activités strictement liées à l'eau et les autres ?
- la faible capacité régulatrice due à l'éparpillement des autorités organisatrices (36.000 communes, 15.000 services) ;
- la tradition de contrats succincts, explicitant mal les objectifs et les obligations de résultat, dotés de peu de mécanismes incitatifs, et de moins encore d'instruments de contrôle ;
- un manque flagrant de transparence, aussi bien dans le choix des entreprises (marchés de gré à gré, et, en cas d'appel d'offres, principe du choix *intuitu personae*) que dans le déroulement du contrat (l'information transmise par le délégataire est lacunaire, et peu d'obligations s'imposent à lui dans ce domaine) ; les critiques récentes portent sur des comptes succincts (46) ou incomplets, sur l'impossibilité d'évaluer réellement la marge bénéficiaire (47) ; c'est ainsi que sont mis en cause un cadre comptable variable (48) ou la majoration artificielle des coûts, de doubles comptes et des

(41) Rapport d'information (n° 3081) de M. Yves Tavernier, op. cit.

(42) Rapport d'information (n° 3081) de M. Yves Tavernier, op. cit.

(43) GUÉRIN L., op. cit.

(44) cf. PEZON C., *Le service d'eau potable en France de 1850 à 1995*, Presses du C.E.R.E.M., Paris, 2000, deuxième partie, chapitre 1, section 1.

(45) La maximisation du profit conduit le monopoliste à choisir un niveau de production qui égalise sa recette marginale et son coût marginal. Dans ce cas, le coût marginal est inférieur à la recette moyenne, c'est-à-dire au prix unitaire. Cette divergence entre prix et coût marginal crée une perte de surplus collectif. Cf. PEZON C., op. cit., pp. 244 et suiv.

(46) Chambre Régionale des Comptes Ile-de-France, Lettre d'observations définitives du 07/09/2000 sur la gestion de la production et de la distribution de l'eau potable et non potable à Paris.

(47) Id.

(48) Rapport de la Cour des comptes 2003 n°54.

facturations indues (49), des investissements inférieurs aux montants provisionnés et inclus dans les tarifs (50), des mécanismes d'indexation qui font augmenter les tarifs plus vite que les coûts (51) ;

- un système de régulation très informel, basé sur la confiance plus que sur le contrat, souple et adaptatif car autorisant tous les ajustements, mais de ce fait même peu transparent, se prêtant à de multiples marchandages ; la gestion des conflits est elle aussi principalement informelle, fait peu recours aux arbitrages ou aux tribunaux (52).

Depuis le milieu des années 1980, une série de mises en cause du système français est intervenue, qu'elle proviennent de municipalités, du développement de mouvement d'usagers mécontents en particulier des augmentations des prix.

The development of local consumer associations protesting against the rise of the price of water or working on the stakes of its quality, should also be emphasised. These associations have sometimes put up cases against concessionary firms which have in most cases led to the condemnation of the firms in question. It is striking to note how such small associations having at their disposal only very little means, manage to put into difficulty big international groups.

Considering the difficulties in ensuring a real regulation of the delegation of the service, some municipalities have found it necessary, in recent years, to go back to direct management of water and/or wastewater treatment.

Ce fut le cas en particulier à Grenoble (53). After the municipal elections in 1989, the new Mayor Alain Carrignon decided to delegate the water service to the city of Grenoble, and delegate the service to *Lyonnaise des Eaux*, with a payment of a right to entry in the town (*droit d'entrée à la Ville*), including other payments that will be the object of controversy and liquidations. From 1991 to 1995, the price of water (for a consumption of 120m<sup>3</sup>/year) varies from 0,512 €/m<sup>3</sup> to 0,753 €/m<sup>3</sup>, representing an increase of about 50% in current euros.

Such an evolution lead to the creation and the development of an association for the protection of water named « *Eau Secours* » in 1994. This association is environmentalist militants that contest the rise in prices and delegation of the water service to private companies. This association has different forms of action: denunciation, organisation of consumer payments (representing 10% of the water bill) that are put on a frozen bank account, law suits, institutional interventions, etc.

The water question has been subject to many law and political battles, and is one of the important issues during the 1995 elections. A left-wing alliance is elected, with a socialist Mayor, Michel Destot and elected ecologists among which were also some that had contested the delegation of water management. The new municipality wants to question this management mode, but without paying any financial compensation to the *Lyonnaise* Group for breach of contract. At first, it negotiates with the *Lyonnaise* Group and creates a mixed society, the *Société des eaux de Grenoble* that associated the municipality and the *Lyonnaise* Group. In 1997, the price of water diminishes by 8.5%. But the presence of the *Lyonnaise* Group in the mixed company is criticized and tensions subsist (regarding billing); justice annulates different clauses in past contracts. A return to a municipal *régie* will take place in 2000. Only the offices in which the *régie* works are managed by the mixed company.

D'autres exemples de retour en gestion publique sont intervenus en France ces dernières années : Neufchâteau (Vosges), Cherbourg (Manche), Castres (Tarn), Châtellerauld (Vienne), Alès (Gard) ou Pertuis (Vaucluse). Soulignons qu'en 2000, le Conseil de la Concurrence<sup>(54)</sup> « estime qu'il conviendrait d'ajouter dans le code des collectivités territoriales une disposition imposant aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics de se prononcer expressément sur le principe d'un retour à la régie à l'échéance des conventions de délégation. »

Municipalities usually group together (there are around 14 000 *intercommunalités* in France), and some have increased their negotiating power and controlling capacity like Nantes Métropole or the Agglomération de Rouen.

---

(49) Chambre Régionale des Comptes du Nord-Pas de Calais, AVIS n° 97-0079, Chambre Régionale des Comptes de Provence. Lettre d'observations définitives du 11/03/1999.

(50) Chambre Régionale des Comptes de Provence. Lettre d'observations définitives du 11/03/1999.

(51) Id.

(52) Aussi lorsqu'un contrat est dénoncé par l'autorité concédante, on ne se réfère pas à la notion d'expropriation (comme c'est le cas aujourd'hui en Argentine), mais on négocie un accord informel, comme ce fut le cas à Grenoble (Voir Rapport de la Cour des Comptes 2003), où Suez a accepté une indemnité transactionnelle très fortement inférieure à ce que prévoyait le contrat en cas de résiliation unilatérale du contrat (et notamment pour la prise en compte des profits futurs).

(53) Cf. EUROMARKET, [www2.epfl.ch/webdav/site/mir/shared/EUROMARKET/WP\\_8%20Final%20version.pdf](http://www2.epfl.ch/webdav/site/mir/shared/EUROMARKET/WP_8%20Final%20version.pdf)

(54) Avis n° 00A12 du 31 mai 2000 relatif à une demande d'avis de la Commission des finances, de l'économie et du plan de l'Assemblée nationale sur le prix de l'eau en France.

Rouen gives an example of increased control over delegated and public water management by an intercommunal organization: the *agglomération de Rouen* (55). This agglomeration groups 37 communes, out of which Rouen represents 25% of the population. The *agglomération* of Rouen is responsible for the wastewater sector since the 1<sup>st</sup> of January 2000. From the 1<sup>st</sup> of January 2005, the *agglomération de Rouen* has also taken the responsibility of the organization of the drinking water sector. The *communauté de l'agglomération de Rouen* is now the organizing institution for all communes. Before, drinking water services were organized according to the following order: 17 different structures would provide drinking water for the 400 000 inhabitants of the *agglomération*, out of which 39% of distributed volumes is done by *régies* and 60% by delegated management. Out of these 17 different structures, 12 were intercommunal syndicates (delegated management), 3 communes did not have a syndicat (delegated management) and 3 communes were managed by *régies* (*régies simples*): Rouen, Le Grand-Quevilly and Darnetal. Now, the agglomeration de Rouen has more power to negotiate contracts to induce price reduction.

Nantes is another example (56) that illustrates an efficient organising entity, the *communauté urbaine de Nantes* (intercommunal organisation). Since the 1<sup>st</sup> of January 2001, the *communauté urbaine de Nantes* is responsible for the drinking water and sanitation. Before, 33 different administrative entities (communes, syndicates) organized the water service, which was more complicated to organize. The water bill was constituted of 214 different elements with 48 different tariffs. The *communauté urbaine de Nantes* (or *Nantes Métropole*) has chosen to accept the mix of management modes (*régies* and delegation), as it thinks competition between management modes can have positive impacts. For drinking water and sanitation, *régies* (*régies simples*) cover more than 50% of the population, and there are 24 delegation contracts. The objective is to harmonize the water bill which varied from simple to double for an average bill: it varied from 490 euros to 205 euros for a consumption of 120m<sup>3</sup>. The harmonisation is planned for the year 2006. The harmonisation of prices is also accompanied by a harmonisation of quality of services with the creation of a Charter (*Charte du service public d'eau potable*) proposed by the *communauté urbaine de Nantes* and agreed upon with the three operators (*régie*, SAUR, Générale des Eaux).

Some small municipalities have weak negotiating power and control, and this asymmetry of available information and competences distorts the power balance to the detriment of the elected leaders and local authorities. One can talk of the non regulation of the operator, even if the public municipalities have set up expertise tools of their service such as the "Service Public 2000" association (57).

Des rapports officiels sont venus étayer les critiques et ont conduit à des réformes législatives et réglementaires importantes.

Le manque de transparence, l'absence de contrôle réel et de contre-pouvoir, la rente qui en découle, l'utilisation du gré à gré, ou, en cas d'appel d'offre, le choix de l'opérateur selon le principe de *l'intuitu personae*, les difficultés de recours, ont favorisé les prévarications, voire la corruption, et ont été utilisés jusqu'à la fin des années 1980 pour financer la vie politique, avant que la loi Sapin sur les mécanismes de choix des délégués et les lois sur le financement des partis politiques viennent « moraliser » le secteur, sans parvenir toutefois à faire disparaître toute suspicion dans l'opinion.

#### - *La lutte contre la corruption*

L'exposé des motifs de la loi Sapin du 29/1/1993 « on the prevention of corruption and on the transparency in economic activities and government procedures », recense les délégations de service public parmi les cinq domaines nécessitant le renforcement de la transparence et de la concurrence. Il note l'absence d'encadrement en matière de publicité et de mise en concurrence et souligne les « graves inconvénients » qui peuvent exister (sont mentionnés des négociations occultes, des détournements d'argent public au détriment de l'utilisateur et en contrepartie d'avantages accordés à l'exploitant).

#### - *Le renforcement de la concurrence*

La même loi, qui est not specific to the water sector, renders it obligatory in case of delegation contract to apply competition rules and calls for tender on the basis of clearly defined specifications indicating objectives sought in volume, cost and service; tacit renewals are prohibited.

La loi Sapin réduit la durée des contrats et peut également permettre de remettre plus fréquemment en concurrence la prestation du service (58). On a commencé à l'observer, comme nous l'avons vu, tout comme

---

(55) Cf. EUROMARKET, op. cit.

(56) Cf. EUROMARKET, op. cit.

(57) This association was created in 1996, by the AMF (Association des Maires de France- Association of mayors of France) and the FNCCR (Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies-association of régies) in order to help municipalities out in the management of drinking water and wastewater services, with the growing complexity of legislation and techniques. This association provides expertise, assistance and advice to municipalities in their decisions regarding water management.

(58) La Cour des Comptes précise cependant que « la durée de la délégation peut être prolongée – sans nouvelle mise en concurrence – lorsque le délégué effectue à la demande de la collectivité des investissements non prévus initialement au contrat et de nature à

on a enregistré (59) une tendance à une diminution globale des prix « délégataire » pondérés par le volume (- 9% en 1998, - 10% en 1999, - 12% en 2000, - 8% en 2001, - 21% en 2002 et - 10,5% en 2003) ; mais la part des trois grands groupes reste essentielle : ils représentent 91% du chiffre d'affaire remis en concurrence en 2003, 81% en 2002, 88% en 2001, 89% en 2000, 78% en 1999.

Il reste la concurrence potentielle (ou pseudo-concurrence) fondée sur une comparaison entre les opérateurs. Cette voie est encore peu développée en France.

#### **- L'amélioration de la transparence**

The Barnier law of 2/2/1995: annual reports on the price and the quality of service should be written, every year, by the municipality.

The Mazeaud law voted on 8/2/1995 on public procurement and delegation of public service supplements the Sapin law by obliging the operator to present, every year, to the delegating authority a report including, in particular, accounts of all operations accruing to the delegation and an analysis of the quality of service; the regional chamber of auditors can check the accounts of the operator.

Nous en sommes encore loin, comme le reconnaissait la commission des Finances de l'Assemblée en 2001 (60) : « le minimum serait de normaliser le cadre comptable afin de s'assurer que les comptes donnent une image fidèle des opérations de délégation et de rendre possibles des comparaisons valables entre services et d'une année sur l'autre. Il faut parallèlement exiger plus de détails dans les comptes du délégataire, et en particulier la présence d'éléments de bilan et des précisions sur les méthodes de calcul des amortissements, des provisions, des produits financiers et de la répartition des charges indirectes ».

L'Observatoire mis en place par la loi Sapin, destiné à encourager la transparence et la concurrence, et assuré par l'ENGREF publie chaque année depuis 1999 un état des contrats de délégation (61).

#### **- Le développement des mécanismes incitatifs**

Le rapport d'information de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale de 2001 souligne (62) que « les "risques et périls" du concessionnaire, qui constituent un élément central de la définition jurisprudentielle de la délégation (63), doivent désormais porter sur la qualité du service rendu et sur des indicateurs de performance, ceux-ci devant déterminer le niveau de la rémunération du service. (...) Les contrats qui intégreront de tels éléments pousseront les délégataires à faire mieux au meilleur prix et mettront un terme aux rentes de situation qui existent actuellement ». Les efforts dans ce sens sont encore rares.

Le rapport d'information de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale de 2001 (64) précise que « les "risques et périls" du concessionnaire, qui constituent un élément central de la définition jurisprudentielle de la délégation », absente en fait dans le secteur de l'eau en France. La nouvelle loi « devrait restaurer la notion de risque pris par le délégataire. Aujourd'hui les obligations de moyens prennent le pas sur le contrat d'objectifs de jadis et le risque "quantitatif" a disparu des contrats de délégation dans le secteur de l'eau. ».

Le Rapport de Cour des Comptes de 2003 (65) aborde le risque apparu du fait de la stagnation ou de la réduction des volumes d'eau consommés, notamment dans les grandes agglomérations, qui « fait peser un risque sur le chiffre d'affaire des exploitants. Aussi certains cherchent-ils à s'en prémunir en négociant des formules de protection. Des clauses d'augmentation automatique des prix en cas de diminution récurrente des volumes vendus mettent parfois les distributeurs à l'abri d'un risque de baisse de leur chiffre d'affaires », ce qui est peu acceptable puisque le seul risque assumé dans des contrats d'affermage est justement le risque commercial.

Plus généralement, Christelle Pezon insiste (66) sur « l'aversion pour le risque des opérateurs, qui incite le régulateur à assurer les opérateurs contre certains aléas ».

#### **- L'introduction des usagers dans la régulation**

---

modifier son économie générale. L'enquête des Chambres régionales des comptes a révélé des cas d'application extensive de ces dispositions. » - La gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement, Rapport public particulier, Cour des comptes, 1997.

(59) Déroulement des procédures de délégation des services publics d'eau et d'assainissement, op. cit.

(60) Rapport d'information (n° 3081) de M. Yves Tavernier, op. cit.

(61) Déroulement des procédures de délégation des services publics d'eau et d'assainissement, ENGREF-GEA, <http://www.engref.fr/labogea/observatoiresp2.html>

(62) Rapport d'information (n° 3081) de M. Yves Tavernier, op. cit.

(63) Cf. Conseil d'État, 7 avril 1999, Commune de Guilhaumand-Granges.

(64) Rapport d'information de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale sur le financement et la gestion de l'eau, 22 mai 2001.

(65) Rapport de la Cour des comptes 2003 n°54.

(66) *Le service d'eau potable en France de 1850 à 1995*, Presses du C.E.R.E.M., Paris, 2000.

Il faut souligner ici en particulier la création de Commissions Consultatives des Services Publics Locaux, qui doivent donner leur avis sur le choix du mode de gestion, sur les grands investissements, et sur les rapports annuels des délégataires. Leur fonctionnement est encore très inégal selon les Communes.

#### - *Le projet de création d'une instance nationale de régulation*

A report by the *Haut Conseil du Secteur Public* (1999) recommended the creation of a regulation authority for water and urban services in charge of establishing technical standards, investment financing, price index rules, etc... En 2000, le Conseil de la Concurrence (67) « suggère la création d'une autorité de surveillance permettant la mise en commun et la diffusion des informations détenues par les différentes administrations ou organisations déjà présentes dans le secteur, qui jouerait un rôle d'observation, d'information et de conseil et qui pourrait saisir, le cas échéant, le Conseil de la concurrence de toute pratique prohibée ». In June 2001, the government proposed a bill to Congress including the setting-up of such a regulation authority (*Haut Conseil du Service Public de l'Eau et de l'Assainissement*). The negotiations have been very hard, and the prerogatives of this authority have been progressively cut down. Since the 2002 general elections, the project has been shelved.

\*

Ce dernier épisode montre bien à quel point il est difficile de modifier le système. Malgré les réformes, les rapports officiels récents continuent à mettre l'accent sur des dysfonctionnements du système français.

Le Rapport public particulier de la Cour des comptes de 1997 (68) soulignait que « l'absence d'encadrement et de contrôle des délégations de services publics, aggravée par la moindre transparence de ce mode de gestion, a conduit à des abus. La loi du 29 janvier 1993 et les lois récentes des 2 et 8 février 1995 ont eu pour objet de remédier à ces difficultés. »

Après une étude du Conseil de la Concurrence (69), le rapport de la commission des Finances de l'Assemblée Nationale en 2001, concluait : « il est essentiel de veiller à ce que les contrats de délégation ne soient pas déséquilibrés au profit du groupe délégataire et au détriment des usagers. C'est ce à quoi le législateur s'est employé lors de la dernière décennie, sans parvenir encore à combler parfaitement le déséquilibre structurel entre les acteurs. ».

#### **4. Remarques conclusives**

Le système français de délégation-concession du secteur eau-assainissement, ancré dans l'histoire et les traditions françaises depuis un siècle et demi, a apporté d'évidents gains de qualité et d'efficacité dans un secteur où l'organisation administrative n'est pas toujours la plus adaptée, en particulier avec la technicisation croissante du traitement de l'eaux, de sa distribution et de son assainissement.

Pour autant, le système français est marqué par l'existence de profonds déséquilibres, en particulier du fait de l'asymétrie structurelle de connaissances et d'expertises qui existe entre autorités organisatrices délégantes et opérateurs délégataires.

Les opérateurs ont utilisé les marges de manœuvre qui existent dans le système, de façon à obtenir – ce qui est au fondement de leur logique spécifique – une forte rentabilité de leurs capitaux, fondée sur l'existence possible de rentes de monopole. Ils ont développé des intégrations verticale puis horizontale, qui ont débouché sur l'existence d'une concurrence oligopolistique, dont nous avons analysé les spécificités.

Depuis le début des années 1990, une série de réformes législatives et managériales sont intervenues, sous l'effet d'une sensibilité croissante de l'opinion aux enjeux de l'eau en France et dans le monde. Ces réformes ont donné davantage de moyens d'orientation, de contrôle et de régulation aux autorités organisatrices, qu'il s'agisse du renforcement de la concurrence, de l'amélioration de la transparence, du développement de mécanismes incitatifs ou de la création de moyens d'expertise à leur disposition, sans qu'il soit possible de faire totalement disparaître l'asymétrie structurelle. Dans certains cas sont intervenus des retours à la gestion publique ; dans d'autres, les autorités organisatrices ont acquis une taille critique leur permettant de mieux exercer leur rôle ; les exemples les plus efficaces sont peut être ceux pour lesquels les autorités organisatrices ont d'autant plus de moyens d'expertise qu'elles opèrent directement le services sur une partie de leur territoire.

Il reste que les groupes de services font preuve d'innovation pour rechercher des moyens nouveaux, que mentionnent les récents rapports officiels que nous avons cités. A ce point, on peut se demander ce que feraient les groupes si les moyens de régulation étaient tels qu'ils ne pourraient espérer de profits supérieurs au

---

(67) Avis n° 00A12 du 31 mai 2000 relatif à une demande d'avis de la Commission des finances, de l'économie et du plan de l'Assemblée nationale sur le prix de l'eau en France.

(68) La gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement, Rapport public particulier, Cour des comptes, 1997.

(69) Avis n° 00-A-12 du 31 mai 2000 sur le prix de l'eau en France.

profit moyen : ne seraient-ils pas tentés de rechercher des activités et métiers ou des zones géographiques moins régulés, afin de redéployer leurs activités ?

## II – L'internationalisation du secteur et des acteurs

L'organisation du secteur eau-assainissement en France, telle que nous l'avons présentée dans la première partie, présente des caractéristiques spécifiques : l'ancienneté et l'importance de la gestion déléguée à des entreprises privées, en particulier sous forme d'affermage, l'asymétrie structurelles des relations entre autorité publique délégante et opérateur délégataire, la concentration des opérateurs en de grands groupes, qui ont procédé à une intégration verticale et horizontale, et qui constituent un oligopole.

A l'échelle internationale, la situation du secteur eau-assainissement présente des points communs, mais aussi des différences importantes, par rapport à l'histoire et aux caractéristiques françaises. Partout, la responsabilité et la gestion du secteur eau-assainissement est essentiellement du ressort des autorités locales, même si dans les pays en développement l'Etat joue partout un rôle important ; pour l'essentiel la gestion publique était dominante à la fin de années 1980 ; depuis, est intervenu un mouvement progressif de délégation, mais qui a pris souvent la forme de concessions incluant la réalisation et le financement d'investissement.

### 1. Les étapes du processus d'internationalisation

Le secteur de l'eau a d'abord été conçu et organisé au plan local, en fonction des caractéristiques de la ressource disponible ; c'est aussi à ce niveau qu'a été organisé l'assainissement. Les premiers « opérateurs » sont ainsi nés d'initiatives locales.

On l'a vu pour la France, ce n'est que progressivement que sont apparus des phénomènes d'intégration verticale, puis horizontale, qui ont donné naissance aux grands groupes que l'on connaît aujourd'hui.

C'est d'abord au sein de chaque pays que cette intégration a eu lieu. Mais dès les débuts du XX<sup>e</sup> siècle, les opérateurs seront amenés à intervenir au-delà des frontières nationales.

#### - *Une première internationalisation*

C'est ainsi que la Lyonnaise des Eaux et de l'Eclairage est amenée à développer un certain nombre d'activités dans les colonies françaises, en particulier dans le secteur électrique : en Afrique du Nord (Eau et Gaz de Tunis, Société marocaine de distribution d'eau et d'électricité), en Afrique Centrale (Togo, Congo), dans le Pacifique (Nouvelle-Calédonie).

Après la nationalisation de l'activité électricité en 1946, la Lyonnaise des Eaux doit restructurer l'ensemble de ses activités. Elle intensifie ses interventions dans les secteurs de l'énergie et de l'eau aussi bien en France qu'en Afrique francophone. Dans les années 1950, elle est présente en Afrique dans de nombreux pays ; Algérie, Maroc, Tunisie, Madagascar, Guinée, Congo, Centre Afrique, Sénégal, Togo. En 1959, l'Afrique représente 80% de la valeur de son portefeuille et 15% de son bénéfice (70).

Tous les pays anciennement colonisés vont progressivement accéder à l'indépendance entre 1959 et 1973, et les actifs de toutes les filiales de la Lyonnaise des Eaux dans les pays concernés sont repris par les autorités nationales. Dans certains cas, comme le Maroc, l'Etat attendra la fin des contrats de concession pour en transférer la gestion à des sociétés purement nationales. Mais dans d'autres, la rupture des contrats se fait de façon subite et violente. Les négociations pour l'indemnisation de ces nationalisations sont longues et le règlement des indemnités difficile à obtenir. Cependant, dans certains cas, la Lyonnaise des Eaux réussit à continuer d'assurer une présence technique auprès des nouvelles sociétés de gestion.

Avec l'accès à l'indépendance des anciennes colonies, la Lyonnaise des Eaux se replie sur la France et perd le savoir-faire associé au travail dans d'autres contextes. La Compagnie Financière de Suez entre dans le capital de la Lyonnaise des Eaux en 1967, et deviendra, en 1974, le premier actionnaire de la société. Intervient une consolidation du métier de la distribution de l'eau, et une diversification autour des services de la ville : eau, propreté, chaleur, énergie, sécurité et pompes funèbres.

#### - *Des années 1980 aux années 1990*

Le développement de la Lyonnaise des Eaux, tout comme celui de la Générale des eaux et de la SAUR, se mènera dans les années 1960 et 1970 d'abord en France, avec la croissance rapide de la délégation-concession, dont nous avons vu les facteurs explicatifs dans la première partie. Mais bien vite est apparu un risque de saturation progressive du marché français. Les entreprises ne pourraient assurer un rythme de croissance rapide que d'une part en conquérant de nouveaux marchés dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, d'autre part en recherchant de nouvelles activités, ce qui a renforcé leur caractère de groupes multi-services.

---

(70) DE MERITENS Patrice et FABRY Joëlle, *La Lyonnaise des Eaux (1880-2000)*, Suez-Lyonnaise des Eaux 2001, Préface de Jérôme Monod.

Au cours des années 1970, la Lyonnaise des Eaux essaiera de s'installer sur le marché espagnol, voie d'accès vers l'Amérique latine, en récupérant le lien historique qui existait avec Eaux de Barcelone, à travers sa participation dans le groupe holding Corporacion Financiera AGBAR (construction, services aux communes, santé, communication et tout ce qui concerne l'eau à Barcelone) où la Lyonnaise des Eaux connaît une implantation réussie assurant 80% de la gestion privée de l'eau (71).

La stratégie de la Lyonnaise des Eaux menée dans les décennies 1980-1990 a consisté à élargir son développement international. Les pays de la communauté européenne, l'Amérique du Nord « seront privilégiés pour leur stabilité politique et économique, et ceux de l'Asie et du Pacifique pour leur croissance rapide » (72). Dans le Royaume Uni de Margaret Thatcher, la Lyonnaise des Eaux prend des participations significatives dans trois Water Authorities : Anglian (73), Wess et Severn Trent, favorisant aussi l'entrée d'autres sociétés du groupe (Sita).

Après la chute du mur de Berlin, les pays de l'Est de l'Europe s'ouvrent au modèle de gestion déléguée proposé par les groupes français. En Allemagne de l'Est, pour la première fois en 1992, une ville, Rostock (350 000 habitants) délègue à la Lyonnaise des Eaux son service d'eau et d'assainissement ; des sociétés d'eau sont créées avec sa participation à Brno, Ostrava et Karlovy Vary (contrats d'affermage) et en Hongrie à Pecs et Kaposvar (1993 et 1994).

Dans d'autres régions du monde (74), la Lyonnaise s'intéresse au Liban dévasté par la guerre, à la Jordanie, à l'Égypte... Certaines de ses conquêtes deviennent des partenariats en Malaisie (villes de Johor Baruh et Kota Kinabalu).

Cette activité autour de l'eau est accompagnée voire précédée par une expansion internationale des autres métiers : la propreté (Sita devient leader sur les déchets et les métiers complémentaires dans les pays européens et nouveaux pays de l'est mais aussi Malaisie, Thaïlande, Taiwan, Australie, Maroc), le pôle énergie /chaleur qui au-delà de l'activité traditionnelle de chauffage s'ouvre aux énergies renouvelables et à l'international (Europe et Afrique) et à des activités nouvelles (Lyonnaise Communication).

En 1990, la Lyonnaise des Eaux fusionne avec Dumez (BTP international) et prend le nom de Lyonnaise des Eaux-Dumez. La fusion avec Dumez, groupe de construction fortement implanté à l'international (Asie et Amérique), va jouer le rôle de « tête de pont » pour l'entrée sur de nouveaux marchés. A la différence de ses deux concurrentes, Générale des Eaux et Bouygues qui ont des activités BTP et services, la Lyonnaise s'ouvre à cette activité essentielle pour répondre aux demandes de grandes métropoles qui « attendent des entreprises des offres globales (construction, maintenance, gestion des services) » (75). C'est le « mariage de l'eau et du béton » (76) et elle devient le leader de la construction, de l'aménagement des villes, des services à l'environnement.

La première guerre en Irak, le Tunnel sous la Manche... obligent à une réorganisation du groupe et en 1994 et la Lyonnaise des Eaux-Dumez, reprend le nom de Lyonnaise des Eaux.

Les difficultés économiques du début des années 1990 bloquent des chantiers en France et en Europe et amènent la restructuration interne du groupe qui se dessaisit des activités moins rentables et accentue sa stratégie internationale.

La Lyonnaise des Eaux obtient des contrats significatifs à l'international dans le secteur de l'eau : en 1993-94, Buenos Aires (77), Mexico (78), Cartagène, Sydney (79), Cheng Du ; en 1997, Johannesburg, Djakarta, Manille, La Paz, Budapest, Maribor, Casablanca, Medan ... Par la suite, Casablanca, Santiago...

Dans l'ensemble des concessions et/ou privatisations des services de l'eau des grandes villes du monde, le contrat de Buenos Aires est « une expérience phare » à partir de laquelle s'est construit un référentiel commun sur la « bonne pratique » en matière de privatisations dans le secteur de l'eau (80). Il sera suivi en Argentine par celui des provinces de Santa Fe et Cordoba.

---

(71) DE MERITENS P., FABRY J., op. cit.

(72) DE MERITENS P., FABRY J., op. cit.

(73) Both companies owned shares in Aguas Argentinas, Anglian owned 4.3% of the shares. Anglian and Suez competed for control of a Czech water company, SMVAK (Severomoravske vodovody a kanalizace), in 1999, with Anglian water winning control of a majority of shares. As a result of the competition, Anglian owned 53% of shares and Suez 44%. Suez kept their stake, and so SMVAK was also a joint venture between the two groups, from 1999-2003. In 2003, Anglian sold their shares to a Czech financial group; in 2004 Suez also sold their shares to the same group.

(74) DE MERITENS P., FABRY J., op. cit.

(75) DE MERITENS P., FABRY J., op. cit.

(76) Expression de la presse de l'époque.

(77) Le contrat de gestion des eaux de Buenos Aires tient pour une part à la présence locale de Dumez constructeur avec les Italiens du grand barrage de Yaciretá (cf. DE MERITENS P., FABRY J., op. cit.).

(78) Dans le cadre d'une subdivision de la ville entre plusieurs opérateurs.

(79) A Sydney, la Lyonnaise construit et gère la plus grande station de traitement d'eau potable jamais réalisée (4,2 millions de M3 par jour).

(80) LORRAIN Dominique, *Gestions urbaine de l'eau*, Economica, Paris, 1995.

En 1997, la Lyonnaise des Eaux fusionne avec la Compagnie financière de Suez et devient un « groupe mondial de services de proximité ».

Le groupe dirigé par Jérôme Monod (1980-2000) développera une stratégie multi-services basée en particulier sur :

- le recentrage dans les services aux collectivités locales ;
- la prestation des nouveaux services : loisirs (terrains de golf), santé (création de Lyonnaise Santé avec résidences médicalisées), construction et gestion de prisons (GEPSA Gestion d'établissements pénitentiaires et de services auxiliaires), communication (Lyonnaise Communication/Lyonnaise câble et la chaîne hertzienne M6, une de grandes des 6 chaînes hertziennes nationales (81).

Dans cette nouvelle phase d'internationalisation, la Lyonnaise des Eaux investit dans les pays industrialisés : Grande-Bretagne, Etats-Unis, Espagne. Par la suite elle intervient en Arabie saoudite (sans de très bons résultats), dans les anciens pays communistes (où elle retrouve des problèmes de législation par rapport aux règles de marché), dans les pays du Sud-Est asiatique, qui ont « une croissance spectaculaire et se demandent comment gérer le service de distribution de l'eau » (82). La Lyonnaise des Eaux développe des joint-ventures avec entreprises locales, en particulier en Chine, où c'est Degrémont qui ouvre le marché avec la construction de nombreuses installations et dès 1992, la Lyonnaise obtient la concession de Tanzhou près de Canton, le traitement et l'assainissement de Shenyang au nord de Pékin (5 millions d'habitants). Par la suite avec le groupe Dumez, Lyonnaise prend position dans le marché chinois avec la construction de barrages... « Ainsi les ambitions de la Lyonnaise en Asie sont confortées par ces succès chinois, et, déjà, elle se tourne vers des pays d'accès encore difficile au début des années 1990 : le Vietnam, le Cambodge, le Laos, la Corée » (83).

Au niveau mondial, la Générale des Eaux et la Lyonnaise des Eaux étaient les mieux préparées pour relever ces défis et elles se sont engagées dans une nouvelle étape de développement. Elles ont une croissance spectaculaire dans les années 1980 et obtiennent une taille critique au plan international. Elles ont augmenté leur présence dans de nombreux pays et ont développé à la fois une diversification productive et un recentrage sur certaines activités et certains métiers. Le résultat de cette stratégie peut se voir dans le tableaux ci-dessous :

#### *Main global presence of TNCs*

	Western Europe	Eastern and Central Europe	Asia	North Africa	Africa	South America
Suez - ONDEO	H	H	H	L	L	H
Veolia Environnement (VE)	H	H	H	L	L	H
SAUR international	M	M	M	L	H	M
Thames Water (RWE)	M	M	H	L	L	M
Aguas de Barcelona (Agbar) (84)	M	L	L	M	L	H

Sources: adapted from Silva, Tynan and Yilmaz (1998), Hall (1999) and TNCs web sites.

Notes: H, M, L are respectively for high, medium and low.

Ainsi, la décennie autour de 1990 est caractérisée par des processus apparemment contradictoires que l'on peut comprendre à la lumière des changements de l'économie mondiale et de la redéfinition des stratégies des groupes :

- d'une part, la Lyonnaise et la Générale consolident leur position de leadership dans le service de distribution de l'eau potable ; en France en développant progressivement la gestion déléguée ; au niveau international, par un déploiement accéléré sur tous les marchés potentiels ;
- d'autre part les groupes étendent leurs activités prioritairement dans d'autres secteurs jugés plus rentables ou présentant moins de risques (en particulier l'énergie pour la Lyonnaise, la communication pour la Générale).

Le fait marquant de cette décennie est la perte progressive de part de l'eau dans les activités de Lyonnaise mais aussi de Générale des Eaux ; progressivement, l'eau n'est plus le « premier métier du groupe » (85).

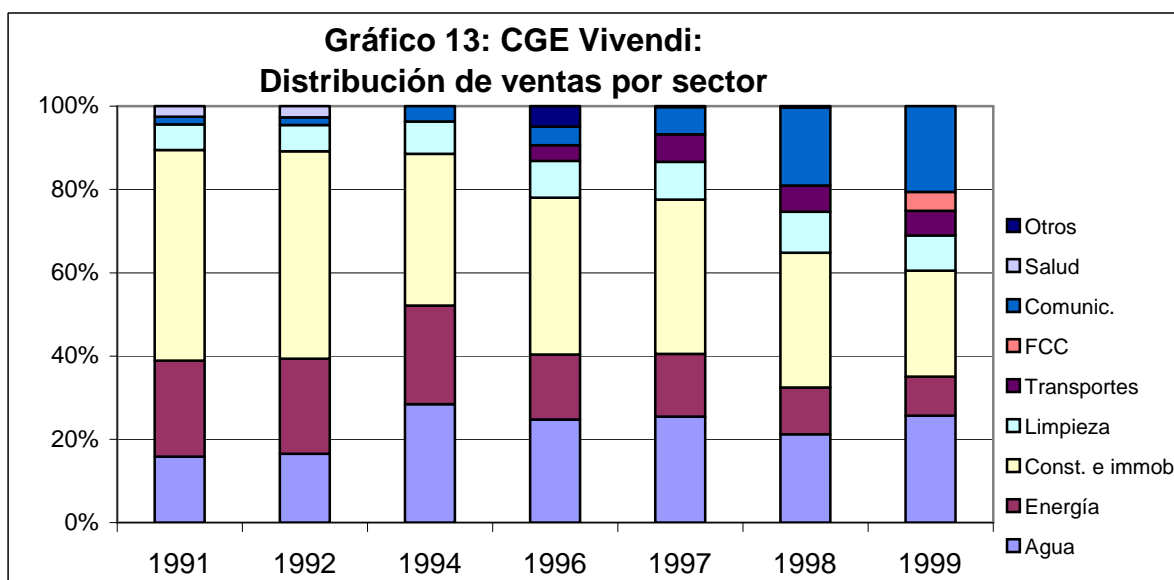
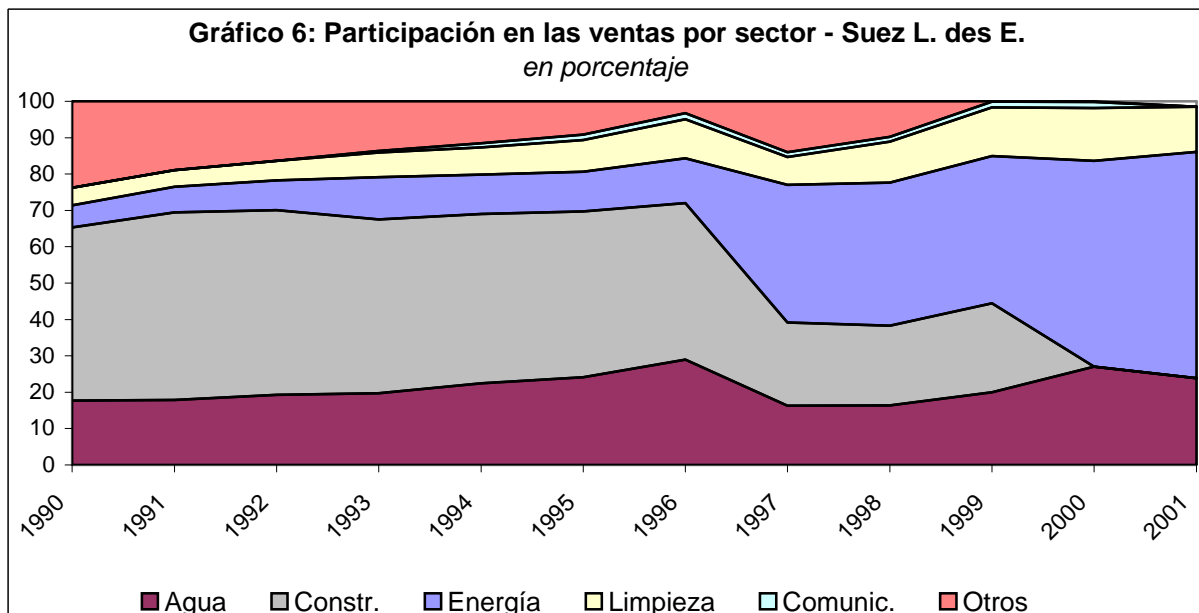
(81) Les trois groupes français de l'eau s'intéressent à la communication : ainsi, la Générale des Eaux, devenue Vivendi, puis Vivendi-Universal étend ses activités notamment aux Etats-Unis et est actionnaire de Canal Plus ; Bouygues propriétaire de la Saur jusqu'à récemment est actionnaire de TF1.

(82) DE MERITENS Patrice et FABRY Joëlle, op. cit.

(83) DE MERITENS Patrice et FABRY Joëlle, op. cit.

(84) Agbar is owned 47.7% by Hisusa (owned 51% by Suez), 11.8% by Endesa, and 1.47% by SUEZ.

(85) Programme ECOS Sud / SECyT (2002-5) Malgré les difficultés méthodologiques (changements des noms des compagnies, des structures d'organisation, opacité de l'information) ce processus peut être reconstruit à travers plusieurs éléments et notamment les transformations des bilans.



Alain Fabry, directeur international de la Lyonnaise des Eaux, déclare en 1998 (86) : « Au début des années 80, la Lyonnaise des Eaux était une entreprise française partenaire habituelle des collectivités locales dans le domaine de l'eau et des déchets. Aujourd'hui le groupe s'est imposé comme l'un des principaux acteurs de la gestion urbaine dans le monde ».

## 2. L'exportation du « modèle français »

Les groupes Lyonnaise des Eaux et Générale des Eaux se sont donc lancé à l'assaut de nouveaux marchés pour exporter leur technologie, leur savoir-faire et le système de « délégation-concession » conçu en France, « qui est reconnu dans une grande partie du monde comme un mode de gestion rationnel, efficace et performant » (87).

Cette stratégie a convergé avec celle développée à la même époque par les organismes internationaux qui impulsaient dans les pays emprunteurs des réformes structurelles impliquant notamment la transformation des modes de gestion des services publics : politiques de récupération des coûts, appel au secteur privé pour la gestion, ainsi que pour le financement des infrastructures, etc. (88).

Les firmes françaises ont activement collaboré à l'élaboration de cette doctrine en vantant les mérites du « modèle français » de gestion déléguée et de régulation par contrats de concession, et ses avantages par rapport au modèle anglais de privatisation et de régulation par des Commissions indépendantes.

(86) Cité par Schneier-Madanes G., « Conflits de l'eau à Buenos Aires, les enjeux urbains » in SCHNEIER-MADANES G., DE GOUVELLO B., *Eaux et réseaux, les défis de la mondialisation*, Paris, IHEAL/La Documentation française, 2003

(87) DE MERITENS Patrice et FABRY Joëlle, op. cit., p. 163.

(88) Cf. World Bank Annual Report 1994.

La concurrence pour le marché passe d'abord par une concurrence pour le modèle de gestion et la définition des règles du jeu, et les firmes françaises y consacreront beaucoup d'énergie. Elles ont contribué à l'expansion de ce schéma particulier de gestion connu dorénavant sous l'expression de « modèle français de l'eau ».

Mais, alors qu'en France, on l'a vu, la gestion déléguée prend essentiellement la forme de l'affermage, ce qui a été prôné à la fin des années 1980 et au début des années 1990 dans les pays en développement est le plus souvent la « concession » incluant le financement des investissements, ou la privatisation totale (Chili).

En ce qui concerne l'Amérique Latine, la politique élaborée par la Banque Interaméricaine de Développement (BID) au début des années 1990, et formalisée dans les documents de 1996, a soutenu les orientations du type de celles mises en œuvre en Argentine, et en ont fait le modèle normatif qu'elle cherchait à promouvoir dans toute la région (89).

Ceci a conduit à de nouvelles offres de services pour lesquelles les entreprises françaises se situaient dans une position très favorable et concurrentielle. Les bailleurs internationaux (Banque Mondiale en particulier) ont appuyé fortement ces changements et les transferts du public au privé, notamment avec l'octroi de financements aux firmes concessionnaires, puis pendant l'application des contrats.

La Banque mondiale a théorisé à l'époque ces politiques en termes de « nouvelle économie politique » associant quatre hypothèses (90) : la régulation par le marché est nécessaire et suffisante (il n'y a pas de défaillances du marché) ; toute politique économique crée donc seulement des distorsions dans le marché et des rentes dans la répartition ; ce sont ces rentes qui orientent les décisions politiques ; les décisions politiques sont donc volontairement prises contre l'intérêt général.

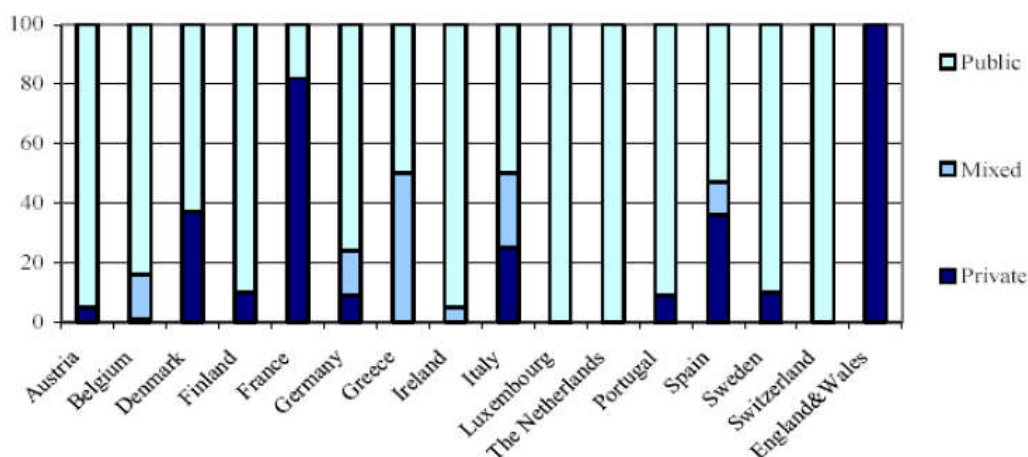
A la fin des années 1990, se répand l'idée qu'il existe un marché énorme de l'eau. De nouveaux acteurs apparaissent : RWE, Veba, puis Bechtel, Enron (Azurix), Union Fenosa. Les années 1998-2001 manifestent un point maximum de diversification de l'offre ; l'évaluation de la valeur des firmes explose (jusqu'à 30 fois l'EBITDA ; le rachat de United Water par Ondeo s'opère à 14 fois l'EBITDA).

### 3. Les évolutions en Europe : une libéralisation progressive et pragmatique

Il existe en Europe une grande diversité de modes d'organisation et de type de gestion (public/privé) du secteur de l'eau et de l'assainissement. Cette diversité tient aux histoires, traditions et institutions des différents pays.

L'Europe est caractérisée par (91) une extrême fragmentation du marché de l'eau, puisqu'en 2003 existaient plus de 30 000 opérateurs différents dans les 15 États membres de l'Union européenne. Environ 55% de la population des 15 est fournie en eau par des opérateurs publics. 35% par des compagnies privées, et 10% par des opérateurs de régime mixte. Contrairement à d'autres services de réseaux comme l'électricité ou les télécoms, il n'existe pas sur le marché des services de l'eau en Europe d'opérateur public de grande taille.

Figure 4: Population served per type of operator (ownership) in Europe, 2003



La Communauté européenne a pris, à partir des années 1970, un certain nombre de directives concernant l'eau, essentiellement dans une perspective de protection de la santé publique puis de l'environnement. Elle a édicté en particulier des normes ambitieuses de qualité et de pollution.

(89) Document OP-708 "Política de Servicios Públicos Domiciliarios" (PSPD), complété par "Política de Saneamiento Básico Ambiental" (OP-745). La PSPD a été approuvée en 1996 après un long processus d'analyse initié en 1993.

(90) Cf. Jean COUSSY, « L'économie politique à la Banque mondiale : la fin des exclusives ? », *L'économie politique*, n°30, avril 2006.

(91) Cf. Etude Euromarket, [www2.epfl.ch/mir/](http://www2.epfl.ch/mir/)

On peut distinguer deux phases de directives européennes :

- une première génération durant la période allant de 1973 à 1988 concerne la protection de la qualité de l'eau utilisée pour les activités humaines (directive sur la qualité de l'eau en 1980, révisée en 1998) ;
- une seconde génération de directives de 1988 à 1995 se concentre sur la prévention de la pollution (en particulier une directive en 1991 concernant le traitement des eaux usées, qui établit un agenda pour la construction de centres de traitement des eaux usées dans toutes les zones urbaines).

Ces directives européennes ont imposé des standards élevés de qualité de l'eau, qui ont représenté des défis pour les autorités en charge de la distribution et de l'assainissement de l'eau dans les différents pays européens.

Cette orientation consistant à conduire une politique communautaire fondée non sur la réalisation du marché intérieur, mais sur le respect de normes ambitieuses de qualité, sur la base d'objectifs de santé publique et de protection de l'environnement, a été encouragée par les grands opérateurs de services. Ils disposent en effet des compétences pour proposer des solutions aux autorités organisatrices et étendre ainsi progressivement leur implantation.

Le préambule de la directive-cadre sur l'eau de 2000 affirme que « l'eau potable n'est pas une marchandise comme les autres ». En même temps, cette directive-cadre introduit des concepts économiques dans la législation environnementale en exigeant des États membres de produire des analyses économiques de l'utilisation de l'eau à partir de 2004 et d'introduire le principe de la récupération des coûts complets à partir de 2010.

Il faut également souligner que le Conseil des Ministres de l'Union Européenne a reconnu en 2001 que « toute personne a le droit de disposer d'une quantité d'eau suffisante pour satisfaire à ses besoins essentiels ».

While electricity, telecommunications, postal services and transport have undergone significant changes due to a European liberalisation process, the water sector has until now been treated differently, and was not subject to the European policy of liberalisation of services.

Cela tient en particulier au fait que dans tous les pays européens la responsabilité d'organisation de la gestion de l'eau relève des communes ou des institutions locales, qu'il y a peu de transport de l'eau à longue distance et donc pas d'enjeux d'interconnexion ou de réalisation d'un « marché intérieur » unifié. La plupart des acteurs européens concernés, qu'il s'agisse des États, des autorités publiques locales, ainsi que des opérateurs, ne se prononcent pas pour une libéralisation impérative, c'est-à-dire une mise en concurrence systématique et obligatoire.

Pour autant, la Commission européenne s'est proposée en 2003 (92) de procéder à « une analyse de la situation juridique et administrative dans le secteur de l'eau et des eaux usées. Cela inclura une analyse des aspects concurrentiels dans le plein respect des garanties du traité concernant les services d'intérêt économique général, ainsi que des dispositions relatives à l'environnement. Toutes les options seront envisagées, y compris l'adoption éventuelle de mesures législatives ».

De même, dans son Livre blanc sur les Services d'intérêt général de 2004 (93), la Commission européenne s'était engagée à publier une « évaluation du secteur de l'eau d'ici fin 2004 ». En mars 2006, cette évaluation n'était toujours pas publiée, compte tenu de la forte sensibilité de tous les acteurs concernés aux questions de l'eau et de l'assainissement.

Entre temps, un article d'Alexander Gee (94) avait mis l'accent sur trois enjeux. D'abord, “although water distribution and waste water collection for domestic purposes are generally considered to be natural monopolies, the supply of water and waste water services is not”. Ensuite, “the question is therefore whether there are legal obstacles to competition. The main threat to competition at the wholesale market, including supply to industrial and commercial consumers, seem to be anti-competitive state measures (ie state and local measures which cannot be justified by Article 86-2)”; il cite en particulier “exclusive rights whose scope or duration is greater than justified; vertical restrictions arising from exclusive long term supply dealings; horizontal restriction between operators”. Enfin, il souligne que “the main barriers to competition in this market seem to be the lack of transparency when services are provided in-house by the owner of the network (normally the local authority) and problems with public tendering when the owner outsources the exclusive right to operate the network”.

L'auteur se montre prudent dans ses recommandations: “liberalisation is probably not the best approach at this stage, but it is possible to encourage transparency and competition within the current structure of the market”. Il mentionne en particulier “to limit the scope and duration of the exclusive rights granted to local monopolies to the minimum necessary to allow them to provide the public services obligations with which they are

---

(92) Communication de la Commission "Stratégie pour le marché intérieur : Priorités 2003 – 2006" du 7 mai 2003, COM(2003)238 final, p. 14.

(93) Livre blanc sur les services d'intérêt général, COM(2004)374, p. 16.

(94) Directorate-General Competition, *Competition Policy Newsletter*, 2004, number 2, Summer.

entrusted” and “to ensure a competitive market whenever an authority decides to outsource water activities”. Cet article peut être considéré comme un « ballon d’essai », qui n’a jusqu’ici pas été suivi de propositions. La Commission européenne semble particulièrement prudente en la matière.

Parallèlement, during international negotiations (WTO, GATS), France adopted an opportunistic behaviour, accepting or proposing liberalisation in sectors in which there existed national leaders (ex: drinking water, sanitation), or on the contrary, refusing or limiting liberalisation in other sectors.

Il n’y a donc pas de politique européenne de libéralisation du secteur de l’eau. Chaque Etat membre de l’Union européenne, et chaque autorité locale responsable de l’organisation du service d’eau et d’assainissement, conduit sa propre politique, de manière le plus souvent pragmatique. Il en ressort une tendance générale à un développement lent mais progressif et prudent de la gestion déléguée.

#### 4. La situation du « marché mondial »

Dans ce contexte, la situation du secteur de l’eau et de l’assainissement est marquée au plan international par l’existence à la fois de points communs et de situations différentes par rapport à ce que nous avons étudié dans le cas de la France.

##### - *Structure oligopolistique et faiblesse de la concurrence*

Les grandes firmes du secteur se retrouvent dans une situation d’oligopole similaire à celle que l’on connaît en France. Le nombre de concurrents à l’échelle mondiale est faible, le modèle de gestion publique continuant à dominer dans la plupart des pays.

Dans ces conditions, même si les Etats des pays en développement et les gouvernements ont été amenés à intervenir directement dans l’établissement des contrats de délégation, on ne peut que retrouver la caractéristique fondamentale d’asymétrie structurelle des compétences et expertises techniques, économiques, juridiques, etc. entre les autorités publiques délégantes et les grands groupes de services.

En outre les barrières à l’entrée sont fortes, les appels d’offre écartant les candidats n’ayant pas un portefeuille de contrats et une surface financière suffisants.

Ainsi (95), « la situation du portefeuille de prêts au secteur privé à travers le PRI montre précisément le faible nombre de “joueurs” présents, avec les risques que cela implique de consolider des situations de marché opposées, précisément à celles de la concurrente. En effet, les crédits en exécution en décembre 2001 montrent les données suivantes :

**Table 5.3: Prêts du PRI en cours en Décembre 2001**

<i>Prêt</i>	<i>Montant</i>	<i>Pays - Ville</i>	<i>Entreprise</i>
<i>Ar-0211 Aguas provinciales de Santa Fe</i>	<i>\$85.0</i>	<i>Argentine Santa Fe</i>	<i>Lyonnaise des Eaux Aguas de Barcelona (96)</i>
<i>Ar-0238 Aguas Argentinas</i>	<i>\$300.0</i>	<i>Argentine Buenos Aires</i>	<i>Lyonnaise des Eaux Vivendi, y autres</i>
<i>Bo-0172 Aguas de Illimani</i>	<i>\$15.0</i>	<i>Bolivia La Paz-El Alto</i>	<i>Lyonnaise des Eaux</i>
<i>Co-0208 Bogotana de Aguas</i>	<i>\$ 31.3</i>	<i>Colombie Rio Bogota</i>	<i>Lyonnaise des Eaux</i>
<i>Co-0231 Tibitoc</i>	<i>\$18.0</i>	<i>Colombie Bogota</i>	<i>Vivendi</i>

Le tableau ci-dessus montre que sur 5 opérations en cours, 4 concernent la même entreprise Lyonnaise des Eaux qui apparaît comme l’entreprise bénéficiaire et responsable du crédit correspondant. De telle manière que seules deux Compagnies, Lyonnaise des Eaux et Vivendi couvrent 100% de l’activité de prêt du secteur ».

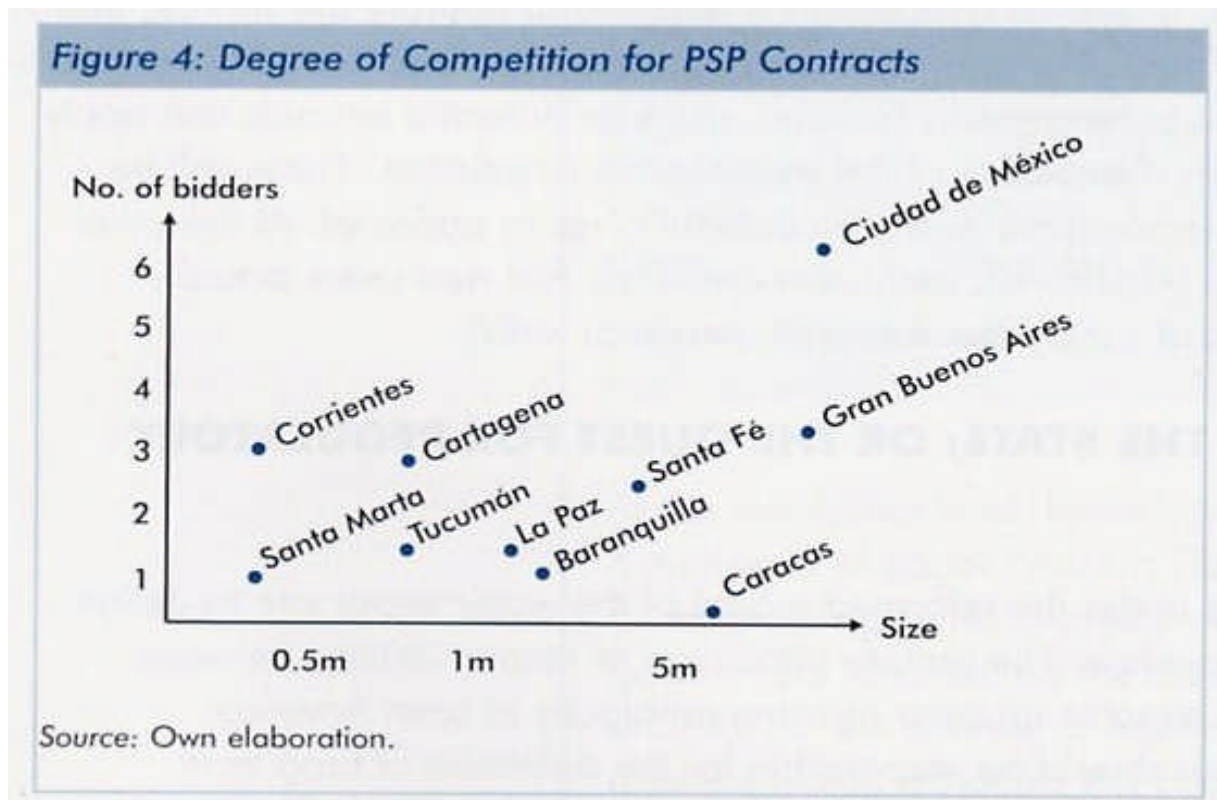
L’étude conduite par J. Luis Guasch (97) a pris en compte 896 concessions d’infrastructures recensées en Amérique latine de 1982 à 2000 : les appels d’offres où se sont présentés plus de 3 candidats étaient de 66% pour l’énergie, et seulement de 7% pour l’eau.

(95) *Evaluación de la Política de Servicios Públicos Domiciliarios (PSPD, OP-708) para los servicios de agua potable y saneamiento*, Banco Interamericano de Desarrollo, mars 2002.

(96) Aguas de Barcelona est une filiale de la Lyonnaise des Eaux.

Dans certains cas, se produisent des regroupements ou des fusions entre les offreurs (cf. Lyonnaise des Eaux et Générale des Eaux à Buenos Aires).

Le graphique de l'étude de Vivien Foster (98) montre le faible degré de concurrence généralement intervenu lors des appels d'offres en Amérique latine :



#### - *Le danger de l'opportunisme*

On peut penser que beaucoup des concessions réalisées dans le domaine de l'eau l'ont été sur la base de prévisions volontairement trop optimistes, permettant un « *aggressive bidding* », et fondées sur la possibilité de renégociations.

C'est ainsi que l'étude conduite par J. Luis Guasch (99), qui analyse les renégociations de contrats de concessions dans le monde, estime que "what should be done more often is for governments to reject opportunistic requests for renegotiation and, in such cases, allow concessions to fail. Such outcomes would reduce the incidence of renegotiation. That is a key issue in private concessions of infrastructure services-yet one that is often resolved in favor of operators. Thus aggressive bidding and the high incidence of renegotiation should not be surprising". Il ajoute que "tariff bids have the major disadvantage that the winning tariff will almost always be less than the long-run marginal cost of providing the service, and they are likely to be changed very quickly-mostly through renegotiation or review. Some or most investment required to serve additional customers will be unprofitable for the concessionaire, so that problems in ensuring the concessionaire meets its service targets may be constant. Furthermore, the likelihood is strong (and in fact has been the case) that one or more parties may bid a rather low tariff as a "loss leader" with the objective of securing the concession and recouping any short-term losses by renegotiating a tariff increase at the first possible opportunity". Il souligne la rapidité de la renégociation des contrats : pour l'eau, la durée moyenne est de 1,6 années, pour les transports de 3,1 années.

De même, l'étude de Sirtaine S., Pinglo ME, Guasch JL, Foster V. sur 34 cas représentatifs (100) montre l'ampleur de l'opportunisme dans le contexte latino-américain des années 1990 : "there has been a tendency of aggressive bidding by potential operators to secure the rights to the concession. That aggression, or overbidding, led to contractual terms that were not financially sustainable from the start, with rates of return not covering the cost of capital. The rationale for that overbidding has been the expectation – quite often well founded – that the concession or its contractual terms could be renegotiated shortly after. The evidence supports that hypothesis, since on average the incidence of renegotiation of infrastructure concessions in Latin America was 42 percent, (but much higher in the water and sanitation sector, 75 percent, and in the transport

(97) GUASCH J.L., *Granting and renegotiating infrastructure concessions. Doing it right?*, World Bank Institute, Development Studies, 2004.

(98) *Ten Years of Water Service Reform in Latin America : Toward an Anglo-French Model*, The World Bank Group, January 2005.

(99) GUASCH J.L., op. cit.

(100) *How profitable are infrastructure concessions in Latin America*, World Bank, Trends and Policy Options n° 2, January 2005.

sector, 55 percent), the average time interval between the granting of the concession and renegotiation was less than three years, and the outcome of the renegotiations usually favored the operator”.

L’opportuniste relève de la distorsion de concurrence qui existe de fait entre le candidat retenu sur des bases qui seront ensuite amendées et des candidats malheureux qui ont pu être évincés simplement parce que leur analyse économique du potentiel économique de la concession était plus réaliste. En la matière, nombreux sont les exemples d’une connivence probable, bien que sans doute inconsciente, entre des concédants désireux d’engager rapidement une construction sans impact apparent sur les finances publiques et des concessionnaires promettant des recettes futures mirobolantes.

Le rapport thématique sur le financement présenté au Forum mondial de l’eau de Mexico (101) souligne que “in some countries, governments have been reducing investment in water supply and sanitation with the hope that private-sector investments will fill the gap. Recent evidence suggests that this expectation is often overly optimistic; annual private-sector investment in water supply and sanitation for developing countries has continued to decline each year since its peak in 1997. The features of investment in water and sanitation facilities - including the “lumpiness” of major infrastructure costs, the long payback periods of 20 years or more, and the political difficulty of charging cost-recovering tariffs - make it difficult to attract private investment. The frequency with which water and sanitation concessions in both developing and industrial countries have been postponed or cancelled over the past several years (often due to currency shocks) is evidence of how difficult it is to design and implement successful private-sector involvement in water and sanitation services”.

### - *La façon d’affronter les risques*

La stratégie de développement international des groupes de l’eau rencontre une série de risques, inhérents au développement de la délégation :

- Le risque réglementaire : les entreprises appliquent leur savoir-faire acquis en France dans les relations avec les autorités concédantes : une relation informelle, faisant le pari d’un apprentissage mutuel même en l’absence de règles précises ; c’est ainsi qu’elles ont accepté de signer des contrats dont elles connaissaient pourtant bien les défauts, comme par exemple un système tarifaire inadéquat, ou se sont engagés dans des pays dont la législation était encore incomplète ou dont les institutions régulatrices n’étaient pas encore en place ; elles ont pris consciemment ce risque réglementaire, en faisant confiance à leur capacité de renégociation.
- Le risque commercial : le grand défi des services d’eau dans les pays en développement est celui du raccordement des populations pauvres ; les mécanismes prévus dans les contrats étaient le plus souvent peu crédibles car ils reposaient sur des errors in the low-income population payment capacity: the affordability of the infrastructure charge était plus que douteuse et l’impossibilité de respecter le contrat dans ces termes parfaitement prévisible ; là encore, le risque a été consciemment pris en misant sur l’obligation politique pour les gouvernements de trouver une solution au problème.
- Le risque financier : ici le contexte est totalement différent de celui dont les entreprises ont l’habitude en France, où domine l’affermage, c’est-à-dire un contrat dans lequel les investissements restent à la charge de l’autorité publique ; au point qu’on a pu qualifier ce modèle de « capitalisme sans capital », puisque les entreprises engageaient très peu de capital propre ; dans le cadre des concessions latino-américaines, au contraire, l’investissement était à la charge de l’entreprise. Ceci dit, sauf dans le cas du Chili, il n’y eut pas privatisation et vente des actifs, si bien que les entreprises n’eurent pas à risquer un volume important de fonds propres. The higher the initial payment, the larger the risk will be from the perspective of the concessionaire. Et l’analyse des programmes d’investissements montre qu’ils se sont appuyés beaucoup plus sur les emprunts et le cash flow de la concession que sur les fonds propres. Toute renégociation du programme d’investissement permet aussi d’étaler celui-ci dans le temps et donc d’augmenter la part couverte par le cash flow.
- Le risque de chocs macro-économiques (taux de change, taux d’intérêt) ou politiques (réformes ou pressions populaires). Les entreprises ont cherché, après la signature des contrats, des renégociations visant à de complètes protections contre ces aléas ou sur leurs compensations.
- La notion d’équilibre économique de la concession : tous les contrats renvoient à cette notion, au demeurant le plus souvent floue, et prévoient des mécanismes pour rétablir cet équilibre si des évènements extérieurs viennent le mettre en cause.

Ces éléments soulèvent toute une série de questions essentielles quant au principe même de la concession « aux risques et périls » que les juristes peuvent avoir en tête. Le praticien sait qu’une logique de partenariat dans la durée doit s’instaurer entre le concédant et le concessionnaire pour que l’ouvrage fonctionne et permette de faire face aux multiples aléas d’une exploitation souvent très longue ; des souplesses doivent donc

---

(101) 4th World Water Forum, Mexico 2006, Thematic Documents, § 3 Water supply and sanitation for all, p. 108.

être aménagées pour les gérer dans le temps. Mais c'est à cause de cette possibilité de renégociation que les candidats peuvent faire des offres opportunistes.

Les parties (au contrat) peuvent prévoir des « clauses de revoiture » conduisant, face à un bouleversement de l'équilibre économique du contrat, à en revoir les modalités. C'est ce que permet, en France, hors de toute disposition contractuelle, la théorie de l'imprévision qui prévoit de rediscuter des termes d'un contrat de concession lorsque l'équilibre en est bouleversé par des circonstances qui n'étaient pas prévisibles à l'origine du contrat. Des mécanismes proches de cette innovation jurisprudentielle française se retrouvent explicitement dans de nombreux contrats de concession dans le monde.

Mais ces dispositifs n'entraînent en rien l'élimination du « risque commercial » et du « risque managérial » inhérent à tout investissement ; ils ne sauraient garantir un retour sur investissement quelles que soient les circonstances sociales ou sociétales, quelle que soit l'efficacité de la gestion du délégataire : l'équilibre économique du contrat n'est pas synonyme d'assurance éliminant tout risque.

## 5. Mutations et redéploiements stratégiques des années 2000

A partir de la fin des années 1990, le contexte change nettement. Une série de retournements intervient (macro-économique, financier, sectoriel, social, etc.), qui modifie fortement les perspectives de rentabilité des investissements, et amène des inflexions stratégiques de la part des organismes multilatéraux, mais aussi des entreprises qui cherchent à redéployer leurs stratégies de production de valeur.

### - Les concessions s'avèrent risquées

Selon l'étude de la Banque Mondiale portant sur 34 cas représentatifs (102), "concessions in the water sector appear relatively the least attractive, while concessions in the telecommunications sector appear to be the most profitable overall. On average, concessions seem to become profitable after about 10 years of operation. However, about 40 percent of the sample concessions do not seem to have the potential to generate attractive returns, with this number climbing to 50 percent in the energy and transport sectors."

40% des concessions d'eau en Amérique Latine s'avèrent être des « unattractive concessions » (Cf. Table 15).

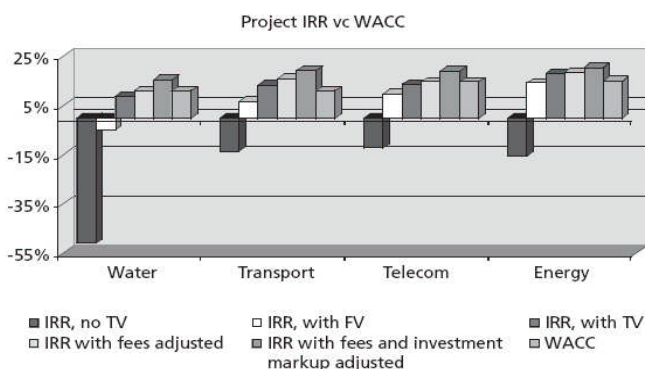
Table 15: Dispersion of adjusted RoE and Shareholder IRR across concessions

Sector	Number of concessions with: Adjusted Shareholder IRR			Adjusted Shareholder IRR (with TV)			
	Negative	Below CoE	Above CoE	Negative	Below CoE	Above CoE	% unattractive concessions
Water	6	0	4	2	2	6	40
Transport	3	0	1	2	1	1	75
Telecom	2	1	5	1	1	6	25
Energy	10	2	0	4	5	3	75
<b>Globally</b>	<b>21</b>	<b>3</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>16</b>	<b>53</b>

Source: Authors' calculations.

As Figure 9 shows, historical returns are negative in all sectors. The water sector stands out, with an average historical return significantly lower than those in other sectors. As Figure 9 shows, water is the only sector where the long-term financial return of concessions is expected to remain below the sector's corresponding WACC (weighted average cost of capital) (9 percent Project IRR with TV, versus 11 percent WACC).

Figure 9: Long-term concession returns by sectors



Source: Authors' calculations, based on concessions' historical financial statements and the authors' growth assumptions.

(102) SIRTAINÉ S., PINGLO M.E., GUASCH J.L., FOSTER V., 2005, *How profitable are infrastructure concessions in Latin America*, op. cit.

Cette même étude souligne que l'on se rend compte à la fin des années 1990 que les concessions sont risquées : “therefore, even if, overall, about 60 percent of our sample concessions have the potential to generate attractive returns in the long term, 40 percent do not seem to have the potential to ever generate attractive returns. Therefore, concessions seem, in general, to be an attractive but highly risky business.”

L'analyse des renégociations conduite par JL Guasch (103) montre que “the volatility of the cost of capital in the Latin American and Caribbean region is a factor in the sustainability of concessions. As an example, table 7.4 shows the variation in the cost of equity by sector in the region. The two cost of equity columns show its average value at the time of the award (initial) and the value in 2001 (current). The obvious increase in this cost of capital across sectors corroborates the hypothesis made above, but it understates the actual total cost of capital, because it does not recognize the significant increase in the costs of debt.”

**Table 7.4 The Cost of Equity in Latin America in the 1990s** (percent)

<i>Sector</i>	<i>Initial cost of equity</i>	<i>Current cost of equity</i>
Energy	14.0	18.8
Telecommunications	14.0	19.5
Transportation	17.5	21.0
Water and sanitation	15.5	19.0

*Source:* Foster and others (104).

Comme le souligne JL Guasch (105), “in the water and transportation sectors, the investment needs were the highest, but at the same time, cost recovery through tariffs was the most politically difficult for obvious social and political reasons” (11).

Par ailleurs, des « chocs macro-économiques », sont également intervenus, notamment en matière de taux de change : Mexique en 1994, Brésil en 1999, Argentine en 2001. Il faut également prendre en considération des changements politiques, ainsi que des mobilisations de populations particulièrement sensibilisées aux enjeux de l'eau (106).

L'étude de Vivien Foster publiée par la World Bank (107) souligne que “there have been a considerable number of suspended or failed PSPs (Private Sector Participation). For example, the attempt to award a concession for the city of Caracas in 1992 failed to attract a single financial bid, and in both Lima (Peru) and Panama City, bidding processes were suspended at the last moment because of political opposition. On two other occasions – in Tucuman (Argentina) and Cochacamba (Bolivia) – concession contracts had to be cancelled after a relatively short period of operation. In both cases, the immediate cause was public opposition to the substantial tariff hikes following the award of the concession, while the underlying cause was the large scale of the investment program required under the concession contract”.

Dès la fin des années 1990, les concessions apparaissent particulièrement risquées. Les entreprises du secteur vont conduire une inflexion de leurs stratégies, afin de limiter ces risques en privilégiant les contrats de type affermage.

Dans le domaine de l'eau, des difficultés s'accumulent. La Banque Interaméricaine de Développement souligne ainsi (108) que la mise en œuvre de la politique PSPD rencontre des problèmes, qui se traduisent par la baisse du portefeuille de prêts et des difficultés croissantes dans la réalisation de ses prêts. Elle montre que cela tient à ce que cette politique repose sur un ensemble de présupposés dont l'expérience montre qu'ils n'existent pas ou qu'ils sont très longs et difficiles à concrétiser : construction d'une capacité régulatrice, compatibilité entre autofinancement du secteur et capacité de paiement des populations pauvres, etc. Dans tous les pays où l'expérience a été tentée, les difficultés se sont accumulées faute de parvenir à résoudre ces problèmes.

Comme le reconnaît Charles Chaumin, directeur général d'Ondéo Industrial Solutions (109), « l'histoire du développement de services essentiels comme l'eau et l'assainissement dans une mégapole de la dimension de Buenos Aires, leur situation présente et leurs perspectives offrent un champ riche et complet d'analyse de la

(103) GUASCH J.L., *Granting and renegotiating infrastructure concessions. Doing it right?*, op. cit.

(104) Cité dans GUASCH J.L., 2004, op. cit.

(105) GUASCH J.L., op. cit.

(106) Katherine Sierra, vice-présidente chargée des infrastructures à la Banque mondiale, souligne que les enquêtes menées dans les pays en développement « montrent que, quand on demande aux populations pauvres de nommer les trois défis les plus importants qu'ils rencontrent, leur “bonne santé” fait toujours partie de cette liste. Et l'élément-clé de cette “bonne santé” reste l'accès à l'eau potable », *Le Monde*, 21 mars 2006.

(107) *Ten Years of Water Service Reform in Latin America : Toward an Anglo-French Model*, The World Bank Group, January 2005.

(108) *Evaluación de la Política de Servicios Públicos Domiciliarios (PSPD, OP-708) para los servicios de agua potable y saneamiento*, Banco Interamericano de Desarrollo, mars 2002.

(109) CHAUMIN Ch., « Les enjeux de l'eau à Buenos Aires », Paris, *La jaune et la rouge*, juin-juillet 2005.

complexité et de l'interpénétration des enjeux techniques, environnementaux, institutionnels et de gestion qui s'y rattachent... En Argentine, il n'est pas évident de dire qui est titulaire et responsable de l'organisation des services d'eau et d'assainissement, contrairement en France... Il n'y a pas un texte fondamental qui explicite les rôles des différents niveaux administratifs, mais plutôt une situation de fait présentant une disparité d'organisation et de gestion des services... ».

Ainsi, la stratégie qui émerge dès le début des années 1990, soutenue conjointement par les organismes multilatéraux et par les grandes entreprises du secteur, travaillant en étroite collaboration pour la promouvoir, et qui s'impose progressivement comme norme tout au long de cette décennie, révèle progressivement ses faiblesses et même ses erreurs d'appréciation, et elle est de plus en plus mise en question (110).

Plus généralement, l'insertion du secteur privé dans le secteur de l'eau en Amérique Latine connaît une baisse marquée, alors même que les investissements nécessaires pour atteindre les « objectifs du millénaire » devraient être doublés (111).

En conséquence, on voit la Banque Mondiale développer parallèlement une série de prêts basés sur d'autres principes (prêts à dominante sociale ou environnementale), sans pour autant clarifier leur compatibilité et leur cohérence avec ses objectifs sectoriels. En outre au sein même de la Banque les débats s'amplifient sur ce thème.

### - *Le redéploiement stratégique des groupes de l'eau*

Chaque échec particulier ne peut être analysé isolément de ce contexte : le désengagement de Suez de Buenos Aires ou Djakarta ne relève pas seulement de causes locales, mais d'un redéploiement stratégique, puisque le groupe, pour l'ensemble de ses activités, a imposé à chacune des branches l'obligation d'autofinancer ses dépenses ; cela réduit la capacité d'expansion dans l'eau et oblige à choisir les contrats qui minimisent les investissements et immobilisations, de type affermage par exemple.

Le développement accéléré à l'international (privatisations, concessions) a généré un taux d'endettement difficile à résorber (Veolia, 3,6 Milliards d'Euros de fonds propres pour 12,9 milliards de dettes, Suez 26 milliards d'euros de dettes en 2002, réduit à 13,9 milliards au prix de la cession de 11 milliards d'actifs, mais la dette dépasse encore la valeur des actifs).

Le niveau d'endettement oblige à des désinvestissements massifs, y compris aux USA, où a été vendu Nalco, acquisition présentée en son temps comme le fer de lance d'une conquête du marché américain et en particulier du marché des entreprises), à une réduction des investissements et à une plus grande sélectivité (renoncement au contrat d'Atlanta, vente à perte de 75% de Northumbrian en Angleterre).

Sans doute, dans chaque cas, existent des facteurs spécifiques, qui conduisent à la prise de décision. Mais il existe un cadre stratégique général dans lequel s'inscrit chaque cas particulier : le groupe Suez ne se retire pas seulement de l'Argentine mais d'Angleterre, de Djakarta, de Malaisie, pour se recentrer sur l'Europe et des Etats-Unis.

En même temps, Suez semble se désengager progressivement de l'eau, et procéder à des diversifications multi-utilities, en particulier dans le secteur énergie, qui apparaît plus rentable et présenter moins de risques. On peut analyser les redéploiements qui se développent au début des années 2000 comme la recherche d'une activité qui pourrait se substituer à l'activité eau comme métier principal. Ceci est confirmé par la perte progressive de la part de l'eau dans les activités de la Lyonnaise comme de la Générale. L'eau a laissé la place de « premier métier du groupe » dans les deux entreprises. Toutes les autres activités ont été étendues au niveau international, même si le groupe Suez s'engage de plus en plus dans l'énergie (112) et si Véolia reste à ce stade structuré sur les enjeux environnementaux..

Les résultats 2005 du groupe Suez - Lyonnaise des eaux témoignent de ces évolutions : le pôle énergie représente d'ores et déjà 75% du chiffre d'affaires ; il est second électricien en France (avec 8% de part de marché), 5<sup>ème</sup> en Europe (avec 14 millions de clients) et 10<sup>ème</sup> dans le monde ; c'est le 6<sup>ème</sup> gazier en Europe. Il a 80 millions de clients dans le monde pour l'eau potable, 65 millions pour la propreté, mais seulement encore que 5,6 millions pour l'électricité et 2,1 millions pour le gaz. Il réalise 23,4% de son chiffre d'affaires en France, 26,4% en Belgique, 28,8% dans les autres pays d'Europe, soit 78,6% Europe, 10% en Amérique du nord, 5% en Amérique du sud et 6,4% dans le reste du monde.

Le récent projet de fusion entre le groupe Suez et l'entreprise publique française Gaz de France confirme cette réorientation stratégique.

Les évolutions du groupe Véolia – Générale des eaux sont à ce jour moins marquées, puisque pour 2005, l'eau représente 35% du chiffre d'affaires, la propreté 26,2%, l'énergie 21,5% et les transports 17%.

(110) Cf. Les analyses d'Antonio Estache, Vice-président Infrastructures de la Banque mondiale, 2006.

(111) Cf. les débats du 4<sup>ème</sup> Forum mondial de l'eau, Mexico, 16-22 mars 2006.

(112) La campagne de communication développée dans la presse française en juillet 2006 souligne l'objectif : « devenir le n°1 européen » de l'énergie.

De manière générale, le nombre de concurrents à l'échelle mondiale se réduit au début des années 2000. On enregistre l'échec de nombre de tentatives de privatisations (en Amérique latine, en Asie, en Afrique), qui s'avèrent nettement moins attractives et profitables que d'autres secteurs d'activités énergie/eau), d'autres zones géographiques (Europe/Amérique latine) ou d'autres formes de délégation (affermage/concession). On assiste au retrait de la SAUR de Mozambique (2001), aux départs d'opérateurs de Tucuman (Argentine), de Cochabamba (Bolivie), de Malaisie ; à la faillite d'Enron et au départ d'Azurix de la Province de Buenos Aires (Argentine), de Mexico, Cancun, Monterrey ; Anglian Water se retire de Chine, de Thaïlande, Suez de la Northumbrian Water. Les tentatives de nouvelles concessions échouent à Nairobi (2002) et Lusaka (2002) ; il en est de même pour remplacer les partants (Cochabamba, Province de Buenos Aires, Tucuman).

Ainsi, début 2006, le groupe RWE a décidé de recentrer ses activités sur l'énergie et d'abandonner la modèle d'opérateur multi-services, qui l'avait conduit à être à la fois le premier producteur d'électricité en Allemagne (32% du marché), le second gazier, mais aussi bien implanté en Grande-Bretagne (RWE power), ainsi que le troisième opérateur mondial dans le domaine de l'eau, avec ses deux principales filiales Thames Water (Grande-Bretagne) et American Water (USA), qu'il a décidé de vendre d'ici 2007.

De même, on constate que d'autres électriciens se retirent les uns après les autres du secteur de l'eau, comme Iberdrola, Endesa ou Union Fenosa.

Comme le souligne Dominique Lorrain (113), « plus globalement, le grand marché dont parlaient les analystes ne se trouve pas au rendez-vous » ; « au début des années 2000 on commence aussi à avoir un recul suffisant sur les premières opérations de participation du secteur privé pour pouvoir faire un premier bilan. Or, que l'on regarde les pays industriels ou les pays émergents, un résultat s'impose : les contrats qui se déroulent sans difficulté ne sont pas nombreux, en particulier dans le domaine de l'eau. Les causes en sont multiples mais on peut esquisser quelques facteurs de base : -des facteurs exogènes (dévaluation, changement politique) qui remettent en cause l'équilibre des contrats (Djakarta, Manille, Cote d'Ivoire), des contrats mal équilibrés et pourtant appliqués (Cochabamba, Province de Buenos Aires, Sénégal pour l'électricité), des remises en cause de choix politiques et une irruption de la société civile (Afrique du Sud, Amérique Latine, La Nouvelle Orléans). »

Les milieux financiers changent leur manière d'appréhender le secteur : au lieu de privilégier le « *return on equity* » rapportant le résultat aux fonds propres, ou la valeur actualisée nette, qui correspondent à une lecture optimiste, on s'appuie principalement sur le « *free cash flow* », lecture prudente puisqu'elle souligne l'inévitable cash flow négatif des premières années dans ce type d'investissements.

Dominique Lorrain avance (114) que « si les grandes entreprises ont bénéficié au début des années 90 d'un large soutien des organisations internationales de développement pour promouvoir la solution opérateur et d'une relative neutralité des sociétés civiles, les choses sont en train de changer. La Banque Mondiale s'interroge. Les difficultés de nombreux PPP questionnent la robustesse des contrats (...) Dans de nombreuses métropoles, l'analyse conduit à montrer que, malgré tous les efforts des opérateurs, la connexion du plus grand nombre reste une opération longue et difficile ; de sorte que la réflexion s'oriente vers d'autres voies de modernisation : soutien à la gestion publique, aide à des projets locaux », insertion du secteur privé non plus par délégation ou privatisation de tout le cycle, mais par un opérateur public mobilisant des compétences privées spécialisées. »

Les entreprises développent une logique de gestion du portefeuille, conduisant à réévaluer en permanence l'intérêt de chaque activité, de chaque actif, de chaque contrat : on voit croître la volatilité des concessionnaires, à l'image de ce qui se passe depuis dix ans dans l'électricité et l'eau en Angleterre, ce qui ne peut qu'éveiller les craintes des élus.

Le modèle « concession », et plus encore le modèle de la privatisation totale (BID *Banque Interaméricaine de Développement*, Banque Mondiale), était une tentative pour sortir du modèle traditionnel de « capitalisme sans capital » qui caractérisait le secteur. Mais cette tentative a échoué : à cause des risques, ainsi que du volume d'investissements à opérer

Se produit alors un repli sur la formule classique des contrats de service, moins gourmands en capitaux. Le nouveau slogan : un modèle de développement « moins consommateur de capitaux, plus générateur de cash-flow » (115). Mais les groupes peuvent perdre là un de leurs principaux arguments pour conquérir des marchés (apports de capitaux, de financements).

Interrogés par Le Monde (116), les responsables de la SAUR soulignent que « nous avons tous été sous l'influence du modèle économique de l'électricité ; nous avons pensé que les réseaux d'eau pouvaient se financer à moyen terme, l'autofinancement étant suffisant pour financer l'investissement. C'est faux. On

---

(113) LORRAIN D. 2003, Les quatre compétitions dans un monopole naturel. Qu'est-il en train d'arriver au secteur de l'eau ? *Flux* n° 52-53.

(114) LORRAIN D. 2003, op. cit.

(115) Suez, *La Tribune*, 5 mars 2004.

(116) « Les Champions français de l'eau sont en crise », *Le Monde*, 29 janvier 2004.

s'aperçoit que l'on ne sait pas financer l'eau de manière classique ». Et ceux du Suez ajoutent : « nous n'avons pas attendu l'Argentine pour nous apercevoir que le modèle financier soutenu par la Banque Mondiale ne fonctionnait pas ».

Les problèmes du financement des investissements dans l'eau dans les PVD reviennent au premier plan (117), et obligent à redécouvrir les spécificités du secteur.

Les récents rapports de la Banque mondiale confirment cette réorientation. Sa réponse au World Panel on Financing Water Infrastructure souligne (118) que “the World Panel on Financing Water Infrastructure focused on the twin challenges of governance and financing water and sanitation resources. The Bank Group will respond to their recommendations in four areas:

- □□ *Governance/Sector Reform*. The Bank Group will intensify our ongoing policy dialogue with member governments while at the same time creating a better base of knowledge and analytical tools to facilitate such initiatives.
- *Risk Mitigation Instruments*. The Bank Group will review institutional policies and processes that may constrain the use of risk mitigation instruments and develop new credit enhancement and risk mitigation instruments to cover significant risks, notably policy and currency risks, including exploring development of a liquidity backstopping facility.
- □□ *Sub-Sovereign Instruments*. The World Bank Group recently created a new Municipal Finance Group, modeled on a private equity fund, and has also been working with bilateral donors to develop a sub-sovereign partial risk facility (GuarantCo) to specifically address the constraints in financing sub-sovereign entities.
- *Country Strategy and Analytical Work*. The World Bank has initiated development of detailed Water and Sanitation action plans at the country level in a number of pilot countries. This approach will feed into existing processes for the development of Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) and Country Assistance Strategies (CAS).

L'“Infrastructure Action Plan” (119) précise que “Responding to these changes requires further evolution of the Bank Group's infrastructure business. The overarching premise of the Bank Group's business model will be to ensure efficient, affordable, and sustainable delivery of infrastructure services by leveraging funds from the entire spectrum of public and private sources, supported by IBRD, IDA, IFC, and MIGA products. Within that context, the Bank Group will continue its model of encouraging private sector participation as a means to increase the efficiency and performance of infrastructure service providers; financing inefficient public utilities without a clear reform agenda will remain part of the past. However, the recent decreases in private sector interest in infrastructure show that reliance on the private sector alone will not be sufficient to guarantee a scaling-up of infrastructure service provision. Therefore, in the context of providing policy advice on sector reforms, the Bank will continue to lend in some cases to well-performing public utilities, including to subsidize connections and consumer charges for the use of infrastructure services. Additionally, although cost recovery will continue to be a goal for most projects, there will be greater flexibility in determining the period of time in which this goal must be reached. In cases where private sector participation is a key component of Bank Group activity, there will be more focus on the institutional design of the private participation in infrastructure arrangement and capacity-building, both for the private service provider and regulatory agencies. In all cases, the Bank Group will continue to emphasize the multi-sectoral contributions that infrastructure services provide, whether directly, as in the case of water, or indirectly, in the case of energy, transport, and telecommunications, to the MDGs. The Bank Group will also continue to ensure that infrastructure investments are environmentally and socially responsible and sustainable”.

## 6. Remarques conclusives

L'internationalisation rapide du secteur de l'eau et de l'assainissement intervenue à partir de la fin des années 1980, en particulier en direction des pays en développement, a été fondée pour l'essentiel sur l'exportation du « modèle français de l'eau », mais en privilégiant l'inclusion du financement des investissements (« concessions »), alors même qu'en France était de plus en plus privilégiée la délégation de gestion (« affermage »).

Cette stratégie a été portée conjointement par les organismes multilatéraux et par les grandes entreprises du secteur, travaillant en étroite collaboration pour la promouvoir. Les Etats concernés ont manifesté un soutien actif, dont témoignent par exemple les traités bilatéraux signés entre l'Espagne, la France ou le Royaume-Uni

---

(117) Cf en particulier le rapport de Michel Camdessus, *Financer l'eau pour tous*, 2003.

(118) Bank Group Response to Camdessus Panel Report, May 22nd, 2003.

(119) World Bank, 2003.

avec l'Argentine pour protéger les investissements (120). Elle s'est imposée progressivement comme norme tout au long de la décennie 1990.

Outre l'exportation des données structurelles du « modèle français » tenant en particulier à l'asymétrie des compétences et expertises entre délégants et délégataires, la stratégie d'internationalisation a reposé sur un certain nombre de paris quant à sa soutenabilité.

Mais, plutôt que d'analyser les différents risques inhérents à cette stratégie (régulatoire, commercial, financier, managérial, économique, politique, etc.), les groupes de l'eau ont misé sur l'existence d'un marché extensible à l'infini et ont multiplié les offres opportunistes ("*aggressive bidding*"). Ils ont recherché une sécurisation absolue de leur expansion, dans des contrats censés les garantir contre tout aléa.

Ces paris se sont progressivement révélés reposer sur des erreurs manifestes d'analyse et d'appréciation : errors in the technical-economic viability of the investment plans, in the tariffs, in the low-income population payment capacity, etc.

La révélation de ces faiblesses et de ces erreurs d'appréciation dans une série d'échecs au tournant du millénaire a amené les groupes de l'eau à opérer une série de recentrages et de redéploiements, qu'il s'agisse de diversifications d'activités, de recentrages géostratégiques, de changements de coeur de métier, voire même de désengagements du secteur de l'eau.

Ces constats étaient-ils imprévisibles ? Comment apprécier des stratégies d'entreprises fondées sur le refus d'assumer quelque risque que ce soit et l'exigence d'une garantie absolue de l'« équilibre économique du contrat », quelles que soient les circonstances, quelle que soit leur efficacité ? Les erreurs et leurs effets ne sauraient être imputés aux seuls pays concernés et à leurs gouvernements ; les groupes ne sauraient être exonérés des aléas de profitabilité que comporte toute entreprise.

**Pierre Bauby – 2 août 2006**

---

(120) Traités du 11 décembre 1990 entre le Royaume-Uni, l'Irlande du Nord et l'Argentine, du 3 juillet 1991 entre la France et l'Argentine, du 3 octobre 1991 entre l'Espagne et l'Argentine.