

L'internationalisation de la gestion des réseaux urbains : retours d'expériences

Les retours d'expériences relatives à l'internationalisation de la gestion des réseaux urbains sont assez nombreux pour qu'il soit possible aujourd'hui d'examiner les avantages et inconvénients des solutions adoptées. Des résultats contrastés suggèrent qu'il conviendrait de mettre en place des cadres d'action et des contrats adaptatifs et d'adopter des procédures spécifiques ajustées aux environnements institutionnels dans lesquels elles opèrent. Le minimum serait de distinguer entre pays émergents, où beaucoup reste à construire, et les pays industriels qui ont l'avantage d'une longue tradition dans ces domaines.

**par Dominique Lorrain,
CEMS, CNRS/EHESS**

La gestion des réseaux urbains par des entreprises internationales, qui restait encore une question tabou, politiquement sensible, a fini par se généraliser en suivant en cela le mouvement de globalisation des mar-

chés. Cette évolution s'est accomplie au cours des années 90.

Quelques opérations majeures ont marqué ce parcours : en Angleterre, les privatisations de l'eau et de l'électricité, respectivement en 1989 et en 1990 ; sur le continent latino-américain, le programme de privatisations en Argentine (électricité, téléphone, eau et assainissement de Buenos-Aires en 1992) ; en Asie, quelques grandes affaires comme le BOT eau de Sydney (1992). Ces opérations ont contribué à construire un référentiel commun comprenant un cadre institutionnel, des principes de gestion en économie de marché, une méthode de la sélection et du contrôle de la grande firme et, enfin, elles ont fourni les justificatifs - politiques, techniques et économiques - permettant de rendre légitimes ces opérations.

Une conception de la « bonne manière de faire » a donc été progressivement élaborée à partir de ces expériences phares, puis diffusée au point de former une nouvelle doxa. Nous parlerons aussi d'un modèle

Le monde réel des services urbains est de plus en plus celui d'un oligopole mondial, car l'intervention de grandes firmes représente une solution pratique aux problèmes

orthodoxe car ces réformes fonctionnent avec pour horizon une architecture de quasi-marché reconstituée. Dans un univers construit historiquement autour de la notion de monopole naturel et souvent public, elles visent à réintroduire le marché tant pour ce qui relève des architectures (ouvertes et concurrentielles) que pour les principes en oeuvre (mises en compétition, échanges par les marchés plus que par les contrats internes à la firme). Ces réformes cherchent, d'une certaine manière, à ouvrir la boîte noire des échanges dans la grande firme en monopole.

Aujourd'hui les expériences sont assez nombreuses, ont une durée assez

longue pour qu'il soit possible d'examiner les avantages et inconvénients des solutions adoptées. Que nous apprennent ces retours d'expériences ? Sur le modèle orthodoxe ? Sur les résultats concrets perceptibles par les usagers ? Quelle leçon à portée générale pouvons nous tirer ?

Nous avons enquêté de manière approfondie dans sept cas (voir le tableau page 43), complétés par quelques expériences sur lesquelles nous avons recueilli des informations (1). De tous ces terrains remontent deux grands résultats.

Premièrement, les procédures de préparation pensaient prévoir et organiser le maximum de cas de figure dans un contrat complet dont le respect est garanti par une agence de régulation. Cette séquence s'est avérée difficile à tenir. Avec le temps il fallut incorporer des données qui modifiaient l'équilibre du contrat. Autrement dit, et contrairement aux idées de départ, ces délégations de service urbains s'organisent autour de contrats incomplets et non des contrats complets.

Deuxièmement, l'implicite de nombreux concepteurs était de parvenir à recréer une structure de quasi-marché pour se prémunir des risques d'abus de monopole. Mais - et c'est le paradoxe - ils y parviennent souvent en faisant appel à de grandes firmes intégrées, cotées en bourse. Le monde réel des services urbains est de plus en plus

(1) Les monographies sur lesquelles nous appuyons s'inscrivent dans un programme collectif. Elles ont été réalisées par différents auteurs et publiées dans deux textes. *Gestions urbaines de l'eau*, Paris, Economica, 1995 et *Expériences de gestion déléguée*, Paris, Ministère de l'Équipement, 1999. Dans la suite de cet article la référence à ces deux textes sera indiquée par les mentions respectives : GUE et EGD.

celui d'un oligopole mondial, car l'intervention de grandes firmes représente une solution pratique aux problèmes à résoudre. De sorte que ce mouvement oppose en permanence, dans l'origine des critiques comme dans les solutions retenues, les tenants d'une architecture en quasi-marché - fidèles aux présupposés de l'économie orthodoxe - aux écoles institutionnalistes (2) qui constatent, dans certaines conditions, les avantages de la grande firme.

Deux points concentrent ces discussions : la nature du contrat, la nature de la firme. Ils ressortent à chaque moment de ces expériences et ont des effets sur la manière de concevoir l'activité de régulation.

Les réformes ont recherché les moyens pour mettre en mouvement les monopoles en organisant la concurrence par différentes solutions : privatisation (ouverture du capital), séparation des fonctions (production, transport, distribution) ou séparation entre le réseau physique (support) et les services sur le réseau, encore appelé *demerging*. Pour y parvenir, les organisations en charge des privatisations ont mis au point une « bonne » séquence à parcourir : bien préparer l'offre, bien sélectionner un compétiteur et bien réguler (veiller à l'application du contrat).

Préparer l'offre

Dans de nombreux cas - Buenos-Aires, Sydney, Hong-Kong, Prague, Chengdu - des efforts de préparation importants ont été accomplis. Les organismes internationaux ou les firmes impliquées ont engagé des études techniques et financières très poussées. Lyonnaise des Eaux annonce un coût de 5 millions de dollars pour la privatisation de l'eau à Buenos-Aires. Vivendi a investi 3 millions de dollars pour préparer le BOT eau de Chengdu, et sa filiale - la Compagnie Générale de Chauffage - environ 2,5 millions pour les études techniques du chauffage urbain à Prague. A Sydney, la phase de préparation a duré plus d'un an et demi et les représentants gouvernementaux s'impliquèrent fortement (recours à des consultants, voyages d'études).

Dans chaque cas, ce travail de préparation a certainement été utile pour la

suite et a facilité le calibrage des réponses des firmes pré-qualifiées. La somme des connaissances accumulées sur le réseau, sur la ville, sur les marchés a permis de répondre à trois problèmes.

Tout d'abord, le recours à des entreprises étrangères s'impose après le constat douloureux que l'ancien système public n'est plus à la hauteur. La première tâche préalable revient donc à construire un nouveau cadre légal. Les études à portée générale participent de cette construction.

Ensuite, dans des contextes de mégapoles où les problèmes sont complexes et où le service public se trouve pour partie en crise et sous-qualifié, le recours à des études de préparation s'avère être une étape nécessaire permettant de constituer une première base de connaissance commune à toutes les parties prenantes.

Enfin, à partir du moment où la puissance publique fait appel à une offre internationale, elle sort de la connaissance spontanée des marchés qu'elle peut avoir dans le cadre national. La préparation de l'offre a aussi pour objet de rassembler une information sur les firmes étrangères et sur les marchés.

Cette lourdeur de la préparation de l'offre, son côté souvent systématique tranche avec la pratique d'*intuitu-personae* en vigueur en France jusqu'à des réformes de 1993. Mais la comparaison point à point de chaque facteur permet de comprendre pourquoi ce qui était possible dans un pays s'avère peu praticable, sauf exception, dans les pays émergents. En France, l'environnement juridique se trouve bordé par la tradition d'un Etat fort et d'un droit public très construit. Chaque cas de gestion déléguée se situe en taille comme en niveau de complexité en deçà des opérations engagées dans les pays émergents. Le jeu associant les mêmes acteurs depuis très longtemps, tout le monde se connaît et il est possible de travailler dans la confiance et dans le respect des engagements de longue durée. Dans les pays émergents les caractéristiques sur chacun de ces facteurs - la moindre solidité du cadre légal, la complexité des problèmes et l'absence de références dans les rapports entre la puissance publique et

l'entreprise - rendent obligatoire ce passage par des études élaborées. Elaborées jusqu'où ? et par qui ? Plusieurs des cas étudiés font ressortir les mêmes problèmes.

Quelle que soit la qualité des études, elles n'apportent jamais une information aussi précise que celle obtenue par l'exploitant lorsqu'il passe en phase réelle. L'engagement de l'opérateur comporte une prise de risque ; ce peut être « un pari aventuré » (3). Le cas de Buenos-Aires, très préparé par les conseils (Halcrow et Paribas) révèle pourtant un manque d'informations sur la réalité du réseau, les fuites et les connections illégales et surtout une mauvaise appréciation de la capacité à payer des ménages pour les extensions et les raccordements.

Ce cas révèle un autre problème : sur quoi portent les études ? Les conseils fonctionnent à partir d'un principe de spécialisation; ils étudient finement des réseaux techniques, la ressource en eau, etc. Et ils entourent leurs recommandations techniques d'hypothèses sur des variables extérieures - l'acceptabilité à payer, le niveau d'inflation, la croissance économique, la stabilité des grands agrégats, les mouvements migratoires, la consommation en eau ou en électricité - qu'ils ne peuvent maîtriser et qui pourtant vont jouer un rôle essentiel dans le dénouement du contrat. La recherche du détail concernant la composante technique tranche avec les incertitudes importantes qui entourent la fiabilité des prévisions générales. Fondamentalement la sécurisation du montage devrait conduire à remonter assez en amont dans la connaissance de nombreux facteurs ce qui s'avère difficile au stade des études. En donnant une grande place à des ingénieristes indépendants pour les phases d'étude et de préparation, la puissance publique crée un paradoxe. D'un côté, elle reconnaît indiscutablement des compétences à des grandes firmes qui ont leur propre ingénierie

(2) Voir les travaux de Coase, Williamson, Chandler, Aoki. Pour une présentation didactique des différentes écoles ayant travaillé à partir de la firme à un dépassement du modèle standard, voir Coriat et Weinstein. Les nouvelles théories de l'entreprise. Le Livre de Poche, 1995, p. 38.

(3) D. Faudry, pour le cas de Buenos Aires, in EDG op.cité.

intégrée puisqu'elle envisage de leur confier l'exploitation de très grands équipements pour des durées longues. Mais, dans le même moment, tout se passe comme si ces compétences devaient être écartées au profit de celle de cabinets indépendants. Le fait de confier la définition du problème et sa solution à des équipes qui, en définitive, n'ont pas l'expérience de l'exploitation, comporte deux risques : premièrement, donner le pouvoir de prescription à des structures qui ne sont pas impliquées (4) et qui ne détiennent pas une compétence supérieure à celui qui répond (dans le cas de Chengdu ce décalage est apparu dans la définition des normes) ; et, deuxièmement, présenter le risque ultérieur d'ouvrir un espace de désaccord entre la firme et la puissance publique sur la définition du programme souhaitable.

La réponse à la question - *qui formate le problème ?*

- s'avère centrale. Une manière d'éviter ce risque consiste à donner une liberté de proposition aux entreprises qui font une offre, liberté d'autant plus grande que le contrat ensuite leur fera prendre des risques comme dans les concessions, les BOT. On indiquera que ce fut la manière adoptée pour les contrats DBO à Hong Kong, bien que le risque des firmes ait été plus réduit.

Le problème est donc celui du degré de précision qui doit être attendu des études de préparation. La logique des ingénieristes, comme celle des prêteurs, va bien sûr vers une sécurisation maximale et donc conduit à pousser le plus loin possible cette étape. Mais ce n'est sans doute pas la manière la plus optimale car, outre le problème de précision évoqué, cette méthode conduit souvent à une duplication des études. Les équipes de l'exploitant reprennent assez largement les données avant de lancer les travaux.

Sélectionner un compétiteur

En général, les procédures de sélection ont été systématiques et par voie de

conséquence coûteuses, d'autant que l'on intègre les dépenses engagées par tous les candidats et non par le seul lauréat. Les dépenses engagées par les deux consortium « short-listés » à Buenos Aires ne furent guère moindres que les 5 millions de dollars de la Lyonnaise. Si Vivendi annonce 3 millions de dollars à Chengdu, 5 autres consortium ont travaillé jusqu'à la remise d'une offre. De même, le processus suivi pour le BOT eau de la station géante de Prospect (Sydney), en 1993, a conduit à passer de 17 firmes ayant manifesté un intérêt, à une négociation poussée entre 5 « short-listés » ; ce filtrage a duré un an et il fallut passer par quatre étapes successives.

Tout ceci serait pleinement justifié si cette richesse dans la préparation des offres permettait une négociation approfondie. Or dans de nombreux cas, la puissance publique a fait son choix à

partir d'un critère unique simple : le prix de l'eau. Ce fut le cas à Buenos Aires, à Chengdu, à Manille en 1997.

Le fait de se rabattre sur un critère unique et simple ne permet pas d'optimiser la négociation et ne donne aucune garantie à la puissance publique sur l'avenir.

A Buenos-Aires, l'écart sur le prix entre le consortium victorieux et le second (dirigé par Thames Water) a été de deux centimes, soit un écart infime eu égard aux investissements mais quelques années plus tard le blocage du programme de travaux prévu au contrat, en raison de difficultés de financement des populations concernées, a conduit à revoir l'épure du contrat de départ. Il n'y a peut être rien d'anormal à tout cela. Mais du point de vue des recommandations orthodoxes concernant l'économie de la sélection, on ne peut pas ne pas remarquer que l'on départage des offres construites sur un cahier des charges considéré comme intangible, pour des écarts infimes. Or ces épures sont amenées à changer, moins par des stratégies d'influence des firmes qu'en raison des transformations du contexte.

Dans le cas de Chengdu, l'application du même critère du moins disant a

conduit à classer l'offre de la Générale des Eaux en numéro un et celle d'une petite firme de Malaisie en numéro deux ; ensuite venaient les autres poids lourds du secteur. De sorte que, lors de la négociation, le fait de ne pas avoir un challenger crédible en deuxième ligne n'a pas permis aux autorités chinoises de disposer d'une offre alternative.

Le cas de Manille est encore plus caricatural. Un an après l'appel d'offre, prenant appui sur la sécheresse exceptionnelle connue par le pays, le consortium Ayala / Bechtel / United Utilities formulait une demande de doublement du prix de l'eau sur la zone : la demande fut refusée par le régulateur (5).

Les critères de sélection peuvent même parfois conduire à des contre-effets du point de vue de l'intérêt futur du service. La privatisation des distributeurs d'électricité au Brésil en apporte deux exemples. Premièrement, la sélection des candidats fondée sur l'enchère la plus élevée a pu conduire certains opérateurs, pour rechercher le maintien de leur rentabilité, à réduire massivement leurs coûts pouvant conduire à « une détérioration de la qualité du service rendu » (6). Deuxièmement, l'instauration de seuils de concentration a conduit les firmes étrangères à « former des consortium pour reprendre des compagnies de distribution » ; mais cette coexistence de plusieurs grands groupes dans la même structure pourra s'avérer être une source de conflits ultérieurs. Autrement dit, pour se préserver du risque d'une domination d'une seule grande firme étrangère, les règles édictées au moment de la sélection aboutissent au défaut d'un opérateur prenant les décisions critiques et assumant des risques.

Deux cas échappent à ces critiques ; la puissance publique y est parvenue à maîtriser les processus lourds qu'elle a mis en place. Il s'agit des procédures de sélection pour les BOT eau de Sydney et pour les trois grandes décharges de Honk

(4) "Les conseillers ne sont pas les payeurs".

(5) Financial Times, August 29, 1998. Manila Water qui avait remporté l'appel d'offre avec un prix de 2,32 pesos/m³ (5 US cents) demande alors une hausse "extraordinaire" à 5,64 pesos.

(6) C. Defeuilley chapitre sur le Brésil, EGD op.cité, p. 11.

Kong (7). Dans les deux cas, la puissance publique s'est délibérément donnée du temps et elle disposait de ressources humaines internes de haut niveau ; de sorte qu'au moment de la négociation ses services se trouvaient sur le même pied que les cadres des firmes candidates. Mais on comprend bien que cette situation tient plus au contexte de ces pays qu'aux vertus de la procédure de sélection. De même que l'on peut mesurer des « niveaux techniques », il convient d'apprécier des niveaux « juridico-institutionnels » qui décrivent la densité et la qualité des règles de droits, des normes, des procédures d'arbitrage, des méthodes d'organisation. Ce qui revient à dire que l'efficacité des procédures de délégation doit s'apprécier aussi par rapport au contexte global dans lequel elles interviennent. Ces exemples suggèrent qu'il conviendrait d'adopter des procédures spécifiques ajustées aux environnements nationaux dans lesquels elles opèrent. Le minimum serait de distinguer entre pays émergents, où beaucoup reste à construire et les pays industriels qui ont l'avantage d'une longue tradition dans ces domaines.

Bien réguler

Les expériences de régulation apportent des résultats contrastés qui confortent dans l'idée précédente d'une adaptation des règles d'action aux contextes des pays.

Nous avons, dans les cas de Hong Kong et de Sydney, des schémas bien rodés. La puissance publique disposant de moyens humains et financiers importants se trouve en position de bien encadrer le jeu et de faire respecter le contrat. A Hong Kong, les fonctions de gestion et de contrôle strict ont été séparées. Le département responsable dispose de personnels présents sur le site. Cette régulation forte s'applique tout autant au contrôle de la firme (respect de ses obligations et des paramètres environnementaux) qu'à une action sur le cadre d'action. « Une grande attention a été portée à la définition du cadre réglementaire, justifié dans ses principes et précis dans ses modalités de mise en œuvre ».

Ce point est d'importance. Dans un pareil cas, la puissance publique agit

Les 7 cas d'enquête

Lieu	Secteur	Entreprise	Auteur	Document
Chengdu	eau	Vivendi	D. Lorrain	Flux33, EGD
<i>Commentaire</i> : Premier BOT eau potable en Chine, présenté par les autorités de Pékin comme « la » référence pour leur pays. Ce dossier représente un pas très important dans la réforme de l'économie des services urbains, largement dominés par des principes d'administration directe.				
Buenos-Aires	eau	Lyonnais	D. Faudry	GUE, EGD
<i>Commentaire</i> : Ce contrat a eu une influence considérable dans les milieux de l'eau, par sa taille, par l'engagement des organismes internationaux, parce que c'était le premier grand contrat concessif dans un pays émergent. Cette expérience a commencé en 1994 ; elle a donc une certaine histoire.				
Brésil	électricité	divers/EDF	C. Defeuilley	EGD
<i>Commentaire</i> : Le Brésil « privatise » plusieurs réseaux urbains : télécommunications, déchets, eau et électricité. Examiner la politique menée dans le secteur électrique met l'accent sur un secteur sensible dans un pays qui bouge.				
Côte-d'Ivoire	eau / électricité	Bouygues	JC Lavigne	GUE, EGD
<i>Commentaire</i> : Cette expérience constitue certainement le partenariat le plus large doté d'une longue durée entre une grande firme et un pays d'Afrique. Il ne s'agit pas d'un BOT ponctuel mais d'une expérience dotée d'une histoire, appliquée à de nombreuses villes, étendue de l'eau à l'électricité.				
Hong Kong	déchets	Sita	D. Lorrain	EGD
<i>Commentaire</i> : Ce cas est un exemple de fonctionnement d'une firme dans un environnement réglementaire marqué par l'influence anglaise avec une puissance publique très impliquée et qualifiée.				
Prague	chauffage	Gle de Chauffe	J.R Barthélémy	EGD
<i>Commentaire</i> : Ce cas illustre la nécessité d'un cadre d'action - des principes, des règles et le fait que l'exportation de services urbains s'inscrit dans des contextes de compétition entre les firmes.				
Sydney	eau	Lyonnais	J. Moss	GUE
<i>Commentaire</i> : Il s'agit du premier BOT eau dans un pays industriel pour une très grande unité de traitement d'eau potable: 3 millions de m ³ /j. Illustre l'évolution d'une firme dans un environnement anglo-saxon.				

pour définir le jeu, pour maîtriser l'essentiel des paramètres qui sortent du contrat. En un mot, elle préformate le cadre d'action ; ou, pour reprendre la formule d'un de nos interlocuteurs, « elle met la firme sur rails ». De ce fait, pour la firme, le respect du contrat devient un exercice relativement aisé, calculable, sécurisant. Autrement dit, dans les pays à puissance publique solide et à régulation forte, l'action du côté public encadre le travail de la firme qui, situation paradoxale, n'en n'évolue pas moins dans une situation confortable, car elle joue un jeu calculable. Le pire pour elle étant de devoir assumer des situations d'aléas mal négociés. Dans les pays émergents, à l'activité « classique » de régulation vient s'ajouter une action pour construire un cadre d'action stable ; dans ces cas, les efforts à fournir pour définir une règle commune sont souvent lourds.

L'exemple de Buenos-Aires est très instructif des difficultés qu'il peut y avoir à trouver le bon réglage dans les relations entre la puissance publique et la firme et à définir les missions de l'agence de régulation. Un certain nombre de facteurs généraux viennent peser sur ces rapports. Ils tiennent à l'histoire de la constitution de l'agence de régulation (Etoos). On peut les lister. Premièrement, elle ne dispose pas de légitimité politique puisqu'elle n'a pas signé le contrat de concession ; ce point s'avèrera très pénalisant dès lors que les problèmes rencontrés sortent d'un strict cadre technique. Deuxièmement, elle a été influencée par l'esprit d'une régula-

(7) Le projet de Sydney comprenait trois unités de traitement d'eau potable, dont Prospect la plus grande. Voir J. Moss in GUE 1995, op. Cité. Voir aussi des articles de P. Alla. A Hong Kong le processus de délégation a concerné trois décharges géantes, respectivement gagnées dans l'ordre par Waste Management, Browning Ferris Industries et Sita. Nous avons documenté ce dernier cas.

tion forte de type anglais, mais Etoss ne contrôle qu'un seul contrat, tandis qu'en Angleterre Ofwat a face à lui douze RWC et une vingtaine de Statutory Water Companies. Cette concentration des missions du régulateur sur un seul contrat tend à faire de son activité un acte lourd, poussant au souci du détail et générateur de tensions. Troisièmement, cette caractéristique se trouve accentuée par l'origine professionnelle de ceux qui forment Etoss : d'anciens agents de l'entreprise publique privatisée, qui ont donc vécu cette opération comme une mise en cause et une dépossession. Cela ne facilite pas forcément l'harmonie des relations.

Ceci étant, même dans ces cas où tout tourne bien, la question qui se pose - nous l'avons rencontrée à Hong Kong - est celle du coût de la régulation. Cette dernière demeure coûteuse si on intègre à son prix le temps de travail de tous ceux qui participent à cette activité. Tant que les budgets publics ne sont pas soumis à de fortes contraintes, ce schéma peut fonctionner. Dès lors, il convient de se demander s'il n'est pas possible d'obtenir les mêmes résultats avec des moyens moindres en considérant que la firme ne se comporte pas comme un déviant potentiel et qu'elle n'abusera pas de toute la liberté qui lui sera laissée.

A travers cette question on touche bien au fondement de l'activité de régulation et aux présupposés sur les comportements de la firme. Il est en général considéré qu'une firme ayant trop de liberté aura tendance à en abuser ; ce qui revient à recommander la mise en place de moyens de contrôle solides pour qu'elle ne dévie pas. L'autre approche, que nous soutiendrons, à partir de l'expérience française, part du constat que, même livrée à elle-même, en auto-régulation, la firme ne fait pas « n'importe quoi », car elle agit sous des principes supérieurs qui encadrent son comportement : se développer, servir ses actionnaires, satisfaire ses clients, veiller à sa réputation pour préserver le long terme. Ces derniers principes introduisent une modération à la seule recherche du profit.

Est-ce réaliste en tout pays ? Le risque d'opportunisme ne doit pas être sous-

estimé, mais si la voie d'une structure d'action plus autorégulée est explorée, on doit admettre qu'elle ne peut fonctionner sans confiance et sans le partage d'une éthique du service. Ces notions se construisent dans des processus d'apprentissage dont on peut énoncer les étapes :

- dans les pays émergents, la puissance publique ne peut accorder a priori sa confiance à de grandes firmes étrangères entrantes, sans prendre des risques ;

- au commencement de l'action, elle doit stabiliser la relation sur des éléments contractuels précis et elle doit en assurer le contrôle ; l'absence de connaissances et de références dans les relations existant entre la puissance publique et la firme rend ce passage obligatoire ;

- c'est ensuite à la firme, par ses pratiques, d'apporter la preuve qu'un dispositif moins contraignant aboutirait aux mêmes résultats ;

- ce n'est qu'à partir d'expériences positives et d'apprentissages qu'une confiance peut s'établir ; le temps est une variable essentielle.

De cela nous retiendrons plusieurs résultats généraux. En cas de recours à des firmes internationales qui lui sont inconnues, la puissance publique se doit de prévoir des contrats précis sur les premières étapes et de les contrôler. Cette situation rigide peut s'ouvrir ; la confiance peut s'établir sur la base des apprentissages acquis. On voit donc bien émerger deux séquences pour organiser l'action. Soit travailler avec des contrats complets et contrôlés. Soit considérer le contrat comme un équilibre ponctuel incorporant une dose d'incomplétude et s'appuyant sur les apprentissages passés. Ce qui revient à dire que la régulation doit être conçue comme un dispositif ajustable aux problèmes et aux comportements de la firme.

Un dernier problème que pose la régulation concerne les questions suivantes : Que régule-t-on ? Le cadre d'action ? La firme ? Ses résultats ? Au moment de la préparation de l'offre, la puissance publique et ses conseils consacrent une certaine énergie à obtenir des informations sur la firme. Or les

expériences montrent que cet objectif devient rapidement obsolète car les firmes ne cessent de se reconfigurer ; elles achètent, cèdent des actifs, nouent des alliances. Ce mouvement de l'offre, facteur permanent, a plusieurs explications : les dynamiques des marchés, l'adaptation à de nouveaux cadres institutionnels, les stratégies de croissance. Les exemples de ces mouvements sont nombreux : eau, déchets, électricité en Angleterre, électricité aux Etats-Unis (8). Ils montrent la vitesse de transformation de l'offre et par là-même les limites du régulateur. Celui-ci cherche à agir sur le comportement des firmes, or, parce qu'elles sont toujours en mouvement, elles lui échappent largement.

Même dans les cas où tout tourne bien, la question qui se pose est celle du coût de la régulation

Evoquons à nouveau le cas de Hong Kong où

chacun des partenaires qui formaient l'offre de Sita a connu des changements majeurs. La maison mère, Lyonnaise des Eaux, a fusionné avec Suez. Sita a racheté, en novembre 1997, les activités internationales du groupe américain Browning Ferris Industries qui était le deuxième opérateur de déchets sur Hong Kong. Enfin, la faillite de Gitic, en octobre 1998, affaiblit Guangdong Entreprises qui, en cette affaire, était le partenaire local. En conséquence, quelques années après la signature du contrat, la puissance publique s'est ainsi trouvée face à une structure d'offre considérablement modifiée.

Ce cas permet de pointer un problème structurel de l'activité de régulation. Dans la conception orthodoxe, l'activité de régulation repose sur un contrat et sur des règles fixes. Or les problèmes changent et les entreprises sont soumises à un principe de mouvement. L'activité de régulation se situe à la rencontre de ces deux notions antinomiques : un principe de mouvement (les entreprises) et un besoin de cadre, de règles (la puissance publique). Elle ressemble alors assez souvent à une course poursuite entre un régulateur qui cherche à « encadrer » des firmes qui ne cessent de prendre des ini-

(8) Voir le numéro spécial de Flux n° 31/32, décembre 1998, CNRS-ENPC, notre article et celui de C. Defeuilley.

tatives (9). Ce décalage est d'ordre structurel et, donc, il n'est pas certain que le fait d'aborder cette question en pensant qu'il soit possible de construire des cadres fixes soit une réponse adéquate au problème posé. On retrouve, là aussi, comme pour la conception du contrat, l'idée de l'incomplétude.

Contrat incomplet dans un cas, mouvement de la firme de l'autre. Ces deux résultats suggèrent la mise en place de cadres et de contrats adaptatifs.

Une grande leçon ressort. L'idée selon laquelle il suffirait d'une préparation soigneuse du contrat, d'une bonne sélection et d'une bonne régulation, pour qu'une opération de gestion déléguée se déroule sans heurt, ne résiste pas à l'observation. Ces histoires réelles nous enseignent une conception différente de celle contenue dans les épures de l'économie orthodoxe.

L'examen de ce qui se passe une fois le contrat signé renforce cette idée. Les exceptions sont trop nombreuses, trop régulières ; elles nous indiquent simplement que la conception orthodoxe de la délégation reposant largement sur la mise au point de contrats complets bute sur quelques rugosités :

- le contrat rencontre l'épaisseur des sociétés locales ;
- un problème de définition même du contrat se pose ; est-il complet ou incomplet ? - cette conception fait l'impasse sur la nécessité de contraindre les marchés.

Le contrat et l'épaisseur des sociétés

Une fois les contrats signés tout commence. Pour rester, la firme doit s'adapter. A quoi ? Au contexte, aux mœurs politiques, aux habitudes de consommations etc. Elle travaille à partir d'un contrat, mais tout ne peut être prévu ni explicité dans un contrat complet. L'action ne peut avoir lieu si les acteurs ne partagent pas certaines valeurs (culture commune, *tacit knowledge*). Ce non écrit, non formalisé agit comme un lubrifiant qui permet à l'action de se dérouler en souplesse.

Quand bien même l'essentiel des prévisions se réaliserait, l'application du contrat peut gripper sur les interprétations différentes qui en seront faites, car les arrière-plans culturels des acteurs ne sont pas les mêmes (10). Ces différences sont d'autant plus fortes que l'on se situe dans des configurations où collaborent

des acteurs locaux et des firmes internationales. A la différence de culture entre les hommes politiques, leurs fonctionnaires et les cadres du secteur privé, vient s'ajouter celle des origines nationales. Certes, cette opposition n'est pas irréductible puisque de nombreuses expériences fonctionnent de façon satisfaisante ; il n'en reste pas moins que cette question est assez importante pour que l'on se penche sur la variable culturelle des comportements des acteurs.

Donnons des exemples de ces différences dans les principes d'action et la culture, qui s'observent dans la résolution de problèmes concrets.

Premier exemple : le rapport au temps. Comment introduire le temps long de la concession dans des pays, comme le Mexique par exemple, où tout fonctionne sur des temps courts : aussi bien les horizons temporels des individus que le rythme de la vie politique, avec des mandats de 5 ans pendant lesquels les programmes doivent être exécutés.

Deuxième exemple : le crédit accordé aux règles. Dans des pays où l'idée d'un droit ayant force exécutoire pour tous est encore une idée neuve, les acteurs ont du mal à croire que des contrats puissent correspondre à des engagements crédibles pour les deux parties. Ainsi, l'effondrement du communisme a entraîné dans les pays de l'Est une « relativité » des savoirs, palpable dans bien des comportements, qui discrédite l'idée même d'engagements de longue période (11).

L'économie des services urbains repose sur un paiement par les usagers ce qui suppose admise l'idée que ces biens puissent être tarifés. Or, dans beaucoup de pays - dans ceux de l'ex bloc communiste ou dans des pays émergents - la culture partagée est celle de la gratuité (12). Ici, la différence porte sur l'idée que les acteurs se font du statut économique

d'un bien : est-ce un bien ordinaire ou un service public (ailleurs on parle de *commodities* ou de *utilities*) ? Cette même culture va se manifester également dans l'acceptabilité par la population que des secteurs autrefois hors marché puissent rentrer dans le marché (voir le cas des privatisations au Brésil).

Le contrat : document ultime ou processus d'apprentissage ?

Comment organiser la vie du contrat ? Tout prévoir avant, ce qui suppose des contrats longs, très précis, difficiles à mettre au point, formels dans leur révision ? Ou passer des contrats dont on admet dès la conception l'idée de révision ?

Lorsque les entreprises s'engagent, elles ne peuvent tout prévoir sur le futur d'un pays. Les engagements reposent sur un pari, sur un pays ou une zone. Comment deux partenaires peuvent-ils énoncer ce qui est du domaine de l'inconnu ? Et s'ils ne le peuvent, comment parviennent-ils, malgré tout, à prendre des engagements crédibles ? Dans un contrat qui est appelé à durer plusieurs décennies, quelles prédictions fiables peuvent être formulées au-delà d'un horizon de 5 ans ? Les expériences de ces dernières années abondent de faits qui ont mis en péril les prévisions de départ : reprise de l'inflation (dans les pays du Sud-Est asiatique), crise politique (Indonésie), dévaluation (Mexique, Equateur, Brésil), acceptabilité à payer des usagers (Buenos-Aires). La résolution de ces problèmes va être influencée par la culture des acteurs et par la valeur qu'ils accordent à des notions comme le respect d'un contrat ou la confiance. Il est clair que, pour le moment, leur culture, leurs références passées ont plutôt conduit à élaborer des contrats complets. Pourtant bien des problèmes d'adaptation résultent

(9) Les secteurs des télécommunications et des industries de l'information, poussés par les changements techniques en sont un exemple actuel.

(10) Ph.d'Iribarne. La logique de l'honneur. Paris, Seuil, 1989.

(11) Sur les Peco et la Chine voir Cl. Durand. La coopération technologique internationale. Bruxelles De Boeck, 1994. F. Gipouloux. La Chine vers l'économie de marché. Paris, Nathan, 1993.

(12) Voir le cas de la Côte d'Ivoire ou de Chengdu.

du décalage entre ce cadre de pensée et la réalité.

Hong Kong offre l'exemple d'un cadre réglementaire très organisé qui, néanmoins, n'exclut pas les adaptations, car la puissance publique a d'abord pour horizon le résultat et non le cadre légal. En Côte d'Ivoire, les révisions contractuelles ont été chaque fois des étapes importantes d'une redéfinition des équilibres (nature des missions déléguées, partage des responsabilités financières entre la firme et la puissance publique). Dans ce cas, chaque contrat représente un équilibre correspondant à un certain état du pays et aux besoins des marchés.

Buenos-Aires, avec la révision contractuelle de 1997, témoigne de la difficulté à modifier un contrat dès lors qu'on s'est engagé avec l'idée d'un contrat complet et que le régulateur fonctionne comme le gardien strict des engagements. Il y eut des tensions ; il fallut remonter à des arbitrages au niveau supérieur. Or l'idée d'une complétude de ce contrat n'allait pas de soi en raison de la complexité de son objet : la concession de deux grands systèmes techniques dans un mégapole de plus de 6 millions d'habitants et pour une durée de vingt cinq ans. Rien à voir avec un BOT de production d'eau potable pour une capacité de 200 000 m³. Par conséquent, les possibilités d'un écart entre le contrat et les problèmes réels existaient dès l'origine.

Mais, puisqu'elles n'étaient pas reconues, les tensions qui sont apparues n'en sont que plus normales. Celles-ci font partie des processus d'apprentissage par lesquels les acteurs, puissance publique et firme, parviennent à s'ajuster. Lorsqu'ils s'engagent sur de grands contrats complexes et ambitieux, ils ont le choix entre deux voies ; soit ils veulent tout prévoir et ils s'exposent au risque douloureux de révision contractuelle - « douloureux », car l'un des partenaires aura toujours l'impression d'un manquement aux obligations de départ - soit ils s'engagent sur un objectif de résultat, laissent une liberté dans les moyens et s'entourent de procédures de suivi.

De cela nous tirerons l'enseignement général suivant. Sur de très grands

contrats, il n'est pas possible de tout prévoir a priori. Il n'est pas plus envisageable de tenir à jour un tableau croisé des engagements et des réalisations. Pour bien fonctionner, un rapport contractuel a besoin de respiration. Les acteurs doivent disposer de marges d'adaptation encadrées par quelques principes supérieurs : l'engagement sur le résultat, la continuité du service, le traitement égal de tous, le respect de la confiance.

Le véritable risque d'un contrat reste qu'il soit rompu et que le service ne soit plus exploité. Le coût collectif d'une pareille situation est très élevé et de loin supérieur aux coûts des dérapages. Il faut donc garder à l'esprit cette idée essentielle : tant que le principal est assuré par l'exploitant (fournir le service, moderniser, satisfaire les clients), le régulateur peut accepter certains accommodements s'ils vont dans le sens du service. Ce n'est pas scandaleux, même si c'est contractuellement discutable. Le succès global de longue durée se joue aussi dans la capacité à lisser les saillances des moments critiques.

Pour résumer les options possibles au moment de la préparation du contrat, nous avons parlé dans un autre texte de « réglage du système ». On peut le faire avant ou pendant le contrat. En France, les premiers contrats de concession tenaient en quelques pages, il est vrai qu'ils étaient encadrés par tout le dispositif du droit administratif et la construction autour de la notion de service public. A l'inverse, les contrats produits actuellement par les conseils des gouvernements qui privatisent tiennent en plusieurs boîtes et sont accompagnés de mètres linéaires d'archives ; ce sont les cas de Rostock, Sydney, Hong Kong, Buenos-Aires (13).

Ces deux formes représentent visuellement les deux conceptions de la complétude ou de l'incomplétude. Dans un cas, le contrat est perçu et conçu comme un document ultime, et dans l'autre, comme un processus d'apprentissage (14). Dans cette seconde conception le contrat entérine un accord précis entre des parties ; il fixe des objectifs à atteindre et laisse à l'appréciation des parties, le moment voulu, le soin de l'adapter aux conditions nouvelles.

Construire le marché

Exporter des services urbains représente un exercice bien différent de la vente de biens industriels. Dans l'exportation des services urbains, ce n'est pas seulement un contrat qui s'exporte, mais tout son arrière-plan (des configurations d'action publique), d'où l'importance de règles stables et partagées, de valeurs communes et d'un cadre institutionnel adéquat. Tout ceci forme des conditions préalables à l'action.

Si ces trois conditions (un cadre, des principes et des valeurs) ne se trouvent pas remplies, alors il ne peut y avoir pleine action. Que se passe-t-il alors? L'échec? Ce peut être une éventualité :

- dans les pays émergents les échecs d'expériences de quasi-marché avec des firmes « locales » de petite taille en compétition mettent bien en évidence cette caractéristique très particulière aux services urbains ; ce furent les premières expériences de gestion déléguée dans les déchets à Hong Kong ou à Kuala Lumpur.

- des situations de statut-quo peuvent durer de manière indéfinie ; elles se rencontrent dans plusieurs pays et aboutissent à des résultats absurdes où un service de médiocre qualité oblige les usagers à recourir à des solutions de dépannage plus coûteuses (eau en Inde, au Mexique) (15).

- toutes les tentatives de délégation n'ont pas abouti ; le gouvernement indien ne parvient pas à lancer ses programmes de privatisation malgré plusieurs tentatives ; c'est sur le défaut d'un accord sur un cadre d'action global que l'appel d'offre international pour la privatisation des eaux de Caracas fut déclaré infructueux ; et, en Chine, les expériences qui aboutissent sont en définitive peu nombreuses (tout simplement, parce qu'il

(13) La résolution de ce problème lié aux incertitudes inhérentes à ce type de contrat - ce sont des contrats incomplets - fait alors intervenir la confiance. Là aussi cette catégorie est plus ou moins acceptable selon les pays ; confiance pour les uns, défiance ailleurs.

(14) Cette conception du changement renvoie dans le domaine militaire aux figures de l'obus et du missile. Puisqu'il n'est pas possible de corriger la trajectoire après le tir, tout doit être calculé avant. Tandis que le missile incorpore des paramètres qui permettent de recalculer sa trajectoire en temps réel.

(15) Voir Zerach in Flux n° 31/32 op. Cité. C'est aussi l'analyse de la Banque mondiale depuis plusieurs années.

n'est pas simple de passer d'une économie administrée à une économie de marché) (16).

Retenons cette idée centrale : l'exportation de services urbains impose souvent d'agir activement à la construction des règles et des marchés ; et ce niveau d'engagement sera d'autant plus nécessaire que l'action concerne un pays émergent. Cette prise en compte de la nécessaire construction des règles et du cadre pendant l'action introduit une différence capitale par rapport au schéma orthodoxe qui fonctionne dans un monde fixe et sur l'idée implicite d'un jeu où tout serait « déjà là » : le cadre, les règles, les joueurs. Dans les pays émergents, on se situe plutôt dans un « en deça » du jeu ou dans un autre jeu, comme le montrent les travaux des ethnologues.

Comment tout ceci se met-il en œuvre ? Si aucun acteur doté d'une pré-science ne peut affirmer avec certitude ce qu'il convient de faire, les acteurs n'ont d'autre choix que d'explorer des solutions ; ils expérimentent. La grande firme offre des avantages adaptés à cette question de la construction du cadre d'action. Grâce à ses ressources, elle a la capacité à travailler sur le temps long, ce qui est nécessaire pour co-produire le cadre d'action (17). On a alors affaire à des acteurs qui sont *moins des organisations que des institutions*.

Résumons : la critique faite au schéma en quasi-marché est, qu'en ne reconnaissant pas la propriété de la firme comme institution, il ne prend pas en compte la nécessaire construction de ces marchés, le nécessaire « faire-avec » qui associe la puissance publique et la grande firme.

« Faire faire » ou « faire avec »

Ces situations posent de nouvelles questions à la régulation. Les frontières entre le principal et l'agent s'atténuent en bien des cas. En se plaçant uniquement dans la vision orthodoxe, on pourrait penser que ces comportements relèvent de stratégies de séduction de la firme à l'encontre de la puissance publique et n'ont d'autre objet que de permettre ensuite des stratégies opportunistes. Elles ne sont pas à exclure comme le montrent, par

exemple, des travaux sur la sous-traitance dans l'industrie (18). Mais, si on admet que bien souvent les deux parties explorent des problèmes nouveaux pour lesquels elles ne peuvent s'en remettre à des solutions toutes faites, alors elles n'ont d'autres choix que d'élaborer des configurations de partage des risques et des responsabilités.

Quelles conséquences en tirons-nous pour la régulation ? La coproduction est par définition une composante au cœur de l'action publique urbaine. Donc, vouloir introduire uniquement de la séparation ou du contrôle et reproduire dans une configuration en quasi-marché les rapports d'extériorité entre la firme, le marché et le régulateur, correspond à l'inverse de ce qui est requis par la nature même de ce type d'activité : « *le faire avec* ».

L'architecture en oligopoles compétitifs propose une solution à ce problème. Les firmes ont les compétences. Dans ce schéma, la construction du cadre revient à la puissance publique et aux firmes. Cette architecture met en congruence l'acteur détenteur du savoir, la place qui lui revient en dehors du contrat stricto-sensu. Elle établit, sans le dire, l'équivalence suivante : « puisque ce sont des très grandes organisations acceptons leur action comme institutions ».

Comment, cependant, agir sur les grandes firmes et veiller qu'on ne tombe pas dans les travers connus dans d'autres pays (l'attitude des monopoles en Grande-Bretagne) et qui ont entraîné l'inverse du tout libéral ? D'une part, en jugeant sur les résultats saisis du point de vue du consommateur le plus faible (le consommateur individuel) : c'est le rôle d'un régulateur spécialisé main légère. D'autre part, en veillant au maintien d'une architecture de « check and balance ». Comment y parvient-on ? Cela dépend de chaque secteur. Mais on peut lister des facteurs essentiels sur lesquels se portent les choix :

- privatisation ou délégation ;
- firmes intégrées ou cellulaires en réseau ;
- financement protégé ou compétition sur le marché des capitaux ;
- régulateur légitime politiquement ou technocratique ;

- régulateur proche ou distant, et donc, critères de négociations, précis, industriels ou globaux et financiers ;

- moyens légaux pour contrecarrer la firme comme organisation (droit de la concurrence, droit des usagers) ;

- légitimité politique de la puissance publique dans la construction du cadre d'action.

Quelles conclusions pouvons-nous en tirer quant à un rôle possible du régulateur dans les pays émergents ? Globalement, la création d'une agence de régulation représente un progrès, en particulier dans des pays où l'Etat fait défaut. Ce tiers acteur évite que la puissance publique locale ne se retrouve seule, totalement désarmée. Progrès également, car c'est un moyen pour maintenir une continuité de relation entre puissance publique et firme. Mais les risques de conflits existent en permanence si l'activité de régulation est trop tournée vers le contrôle strict. Entre les solutions anglaises d'un régulateur tout puissant et la solution française d'auto-régulation, il reste sans doute à inventer un régulateur à triple fonction.

i) Le garant des engagements. Il mesure les performances. Il rappelle le respect des contrats mais il faut sans doute moins le positionner du côté du « contrôle » strict que de l'évaluation des résultats.

ii) *The system builder*. Il participe à la construction du cadre d'action au côté de l'Etat ; dans ce rôle il produit des règles, des normes etc.

iii) L'assistant de la puissance publique. Il travaille étroitement avec le politique local pour faire circuler les informations ; participer aux micro-régulations. ●

(16) Sur la Chine voir notre article. De l'administration directe à l'économie de marché, in Flux n° 33 décembre 1998. Voir aussi M. Thomas. The Pressures of Project Finance. The China Business Review, March-April 1998. Sur Caracas, voir H. Coing in GUE op. cité.

(17) Voir notre chapitre : la politique à tous les étages (la construction des modèles de services urbains) in Villes en Europe. Bagnasco et Le Galès (dir.). Paris, La Découverte, 1997. La Côte d'Ivoire offre l'exemple d'un pays où aucune des règles "normales" de l'économie dérégulationniste n'ont été respectées et pourtant c'est au prix de ces entorses que le système marche. EGD et GUE, op.cité.

(18) voir Neuville. La stratégie de la confiance (le partenariat industriel observé depuis le fournisseur). Sociologie du Travail n° 3/1997.